

Les Cahiers de droit



La Loi sur la protection de la jeunesse de 1977. Une maturation laborieuse, un texte porteur

Renée Joyal et Mario Provost

Volume 34, numéro 2, 1993

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043224ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043224ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Résumé de l'article

La Loi sur la protection de la jeunesse de 1977 a été adoptée au terme d'une décennie de débats sociaux et parlementaires ponctuée par la présentation à l'Assemblée nationale de quatre propositions législatives successives. Appelée à remplacer une loi remontant aux années 1950, la loi de 1977 représente d'importants enjeux politiques, philosophiques et professionnels. Autour des thèmes fondamentaux que sont la « déjudiciarisation », les droits et l'intérêt de l'enfant, le champ d'application de la loi ainsi que les instances de réception, d'orientation et de contrôle destinées à en assurer l'application, le présent exposé retrace les discussions intervenues en commission parlementaire et ailleurs et tente de reconstituer le processus de maturation de ce texte législatif, le tout afin de mieux établir les lignes de force de cette réforme et les choix politiques qu'elle reflète.

Citer cet article

Joyal, R. & Provost, M. (1993). La Loi sur la protection de la jeunesse de 1977. Une maturation laborieuse, un texte porteur. *Les Cahiers de droit*, 34(2), 635-677. <https://doi.org/10.7202/043224ar>

La Loi sur la protection de la jeunesse de 1977. Une maturation laborieuse, un texte porteur*

Renée JOYAL**
Mario PROVOST***

La Loi sur la protection de la jeunesse de 1977 a été adoptée au terme d'une décennie de débats sociaux et parlementaires ponctuée par la présentation à l'Assemblée nationale de quatre propositions législatives successives. Appelée à remplacer une loi remontant aux années 1950, la loi de 1977 représente d'importants enjeux politiques, philosophiques et professionnels. Autour des thèmes fondamentaux que sont la « déjudiciarisation », les droits et l'intérêt de l'enfant, le champ d'application de la loi ainsi que les instances de réception, d'orientation et de contrôle destinées à en assurer l'application, le présent exposé retrace les discussions intervenues en commission parlementaire et ailleurs et tente de reconstituer le processus de maturation de ce texte législatif, le tout afin de mieux établir les lignes de force de cette réforme et les choix politiques qu'elle reflète.

The 1977 Youth Protection Act was passed following a decade of social and parliamentary debate marked by the presentation of four successive bills in the National Assembly. Intended to replace an act dating from the 1950's, the 1977 Act introduced substantial critical political, philosophical and professional factors. Revolving around themes such as reducing the role of courts of law, the rights and interests of the child, the

* Le présent texte a été élaboré et rédigé dans le cadre d'un projet de recherche subventionné par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et dirigé par Renée Joyal.

** Avocate, professeure, Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal.

*** Avocat, professeur, Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal.

scope of application plus the proper administrative procedures for receiving, orienting and monitoring to ensure enforcement of the Act, this account recalls the discussions held in parliamentary commission and elsewhere and attempts to capture the maturing process by which the draft ultimately became law — all in a context emphasizing the main thrusts of this reform and the political choices reflected therein.

	<i>Pages</i>
1. Les lignes de force de la réforme.	638
1.1 La « déjudiciarisation »	638
1.1.1 Le concept	638
1.1.2 Son origine et ses fondements	641
1.2 L'affirmation des droits de l'enfant	643
1.2.1 L'émergence du discours des droits de l'enfant	643
1.2.1.1 La revendication d'une charte	644
1.2.1.2 La reconnaissance de certains droits	648
1.2.2 La mise en veilleuse de la notion d'intérêt de l'enfant	649
1.3 Un champ d'intervention plus clairement défini	651
1.3.1 L'approche discrétionnaire héritée du passé	652
1.3.2 Des motifs d'intervention plus précis	653
2. La recherche d'un modèle approprié d'intervention	658
2.1 La réception et l'orientation des situations	658
2.1.1 Une instance centrale à saveur autoritaire	658
2.1.2 Une structure hybride et complexe	662
2.1.3 Un organisme spécialisé intégré au réseau social	665
2.2 La surveillance et le contrôle du processus	668
2.2.1 Un organisme tentaculaire	669
2.2.2 Une instance centrale	671
Conclusion	674

Adoptée en 1977, la *Loi sur la protection de la jeunesse*¹, fruit d'une évolution lente et attendue, ouvre des avenues nouvelles en matière de protection de l'enfance en difficulté. Elle remplace la *Loi de la protection de la jeunesse*², dont les origines remontaient aux années 1950 et qui, bien

1. *Loi sur la protection de la jeunesse*, L.Q. 1977, c. 20 ; L.R.Q., c. P-34.1 (ci-après citée : « L.P.J. »). La loi de 1977 est entrée en vigueur dans son ensemble le 15 janvier 1979.
2. *Loi relative aux écoles de protection de la jeunesse*, S.Q. 1950, c. 11 ; *Loi modifiant la Loi des écoles de protection de la jeunesse*, S.Q. 1950-51, c. 56 ; *Loi de la protection de la jeunesse*, S.Q. 1959-60, c. 42 ; S.R.Q. 1964, c. 220.

qu'elle ait été modifiée à quelques reprises, faisait l'objet de vives critiques depuis nombre d'années dans les milieux sociaux et juridiques³. Le droit est souvent à la remorque de l'évolution sociale et lorsque, de surcroît, les enjeux d'une réforme législative se révèlent particulièrement complexes, le législateur peut tarder à intervenir. C'est ce qui s'est produit dans le domaine qui nous intéresse, malgré des lacunes connues de longue date⁴.

Le processus de réforme législative est amorcé par le dépôt d'un premier projet de loi en 1972. Sévèrement critiqué dans tous les milieux intéressés, le projet de loi 65⁵ est rapidement écarté. Pendant que se poursuit la recherche d'un modèle approprié d'intervention, une loi visant la protection des enfants physiquement maltraités est adoptée en 1974⁶ : solution d'urgence destinée à calmer une opinion publique en alerte, mais réponse partielle à la problématique d'ensemble de la protection de la jeunesse. Cette loi est donc suivie d'un nouveau projet législatif, déposé le 27 juin 1975⁷. Toutefois, le déclenchement des élections de 1976 en empêche l'adoption. Une fois le nouveau gouvernement en place, une troisième ébauche, le projet de loi 24⁸, est proposée à l'Assemblée nationale et, sous réserve de quelques modifications, devient loi le 19 décembre 1977, soit plus de cinq ans après le début du processus de réforme.

L'évolution des textes législatifs successivement soumis aux parlementaires aboutit à un ensemble de dispositions qui favorisent la « déjudiciarisation » des situations de protection et le respect des droits des

3. Voir, à ce sujet : É. DELEURY et M. RIVET, « La protection de l'enfant en droit social québécois », (1978) 9 *R.D.U.S.* 16, 25-26 et R. JOYAL, *Précis de droit des jeunes*, t. 2, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1988, pp. 27-28.

4. Dès 1968, M. Victor Goldbloom, alors député de la circonscription électorale de D'Arcy-McGee à l'Assemblée nationale, réclame une nouvelle loi sur la protection de la jeunesse. À l'occasion d'un débat sur les crédits des ministères, il reproche à la législation en vigueur de s'intéresser davantage aux établissements pour enfants qu'à la réadaptation de ceux-ci et à la prévention des problèmes sociaux : QUÉBEC, *Débats de l'Assemblée législative*, 3^e session, 28^e législature, Comité des crédits, p. 610. L'année suivante, il revient à la charge en faisant remarquer à l'Assemblée que n'importe qui peut amener un enfant négligé ou abandonné devant la Cour de bien-être social, alors que la loi ne définit pas clairement les responsabilités qui doivent être assumées par la suite à l'égard de cet enfant : QUÉBEC, *Débats de l'Assemblée législative*, 4^e session, 28^e législature, vol. 8, n^o 17, p. 668.

5. *Loi de la protection de la jeunesse*, Projet de loi 65 (1^{re} lecture), 3^e session, 29^e législature (Québec). Le projet fut déposé le 8 novembre 1972.

6. *Loi concernant la protection des enfants soumis à des mauvais traitements*, L.Q. 1974, c. 59.

7. *Avant-projet de loi, Loi sur la protection de la jeunesse* : QUÉBEC, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 3^e session, 30^e législature, vol. 16, n^o 52, pp. 1564-1565.

8. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Projet de loi n^o 24, Loi sur la protection de la jeunesse (première lecture)*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1977.

enfants en cause, tout en établissant de nouvelles structures d'intervention dans le domaine.

L'exposé qui suit retrace les principales étapes de maturation de la L.P.J. ; il se propose d'examiner, à l'égard des thèmes mentionnés plus haut, les diverses options formulées, les influences qui ont pu être à leur origine et les réactions qui s'ensuivirent, le tout afin de mieux comprendre les choix politiques du législateur et les enjeux de la loi de 1977.

Pour ce faire, il a forcément fallu sélectionner certains éléments qui nous sont apparus plus significatifs que d'autres soit à cause de leur caractère novateur, soit en raison de l'ampleur des débats soulevés. Au fil des projets et des discussions se dessinent les lignes de force de la réforme et un nouveau modèle d'intervention prend forme.

1. Les lignes de force de la réforme

La L.P.J. substitue au traitement judiciaire traditionnel des situations de protection une approche mixte qui prévoit, dans certains cas, la « déjudiciarisation » de celles-ci ; elle subordonne l'intervention de l'État au respect des droits reconnus à l'enfant et à ses parents ; enfin, elle définit plus clairement les situations en présence desquelles l'État s'estime fondé à intervenir en vue de la protection d'un enfant.

1.1 La « déjudiciarisation »

La « déjudiciarisation » des situations de protection apparaît, en 1977, comme un concept relativement nouveau dont il importe de retracer l'origine et les fondements.

1.1.1 Le concept

Point d'appui de la réforme de 1977, la « déjudiciarisation » est perçue comme une avenue possible de traitement des situations de tous les jeunes en difficulté, qu'il s'agisse de jeunes délinquants⁹ ou de jeunes dont la

9. On se rappelle, en effet, qu'à l'origine la L.P.J. s'appliquait également aux jeunes délinquants. Ses dispositions prévoyant la « déjudiciarisation » des situations visées par la loi se juxtaposaient alors à celles de l'ancienne *Loi sur les jeunes délinquants* (S.R.C. 1970, c. J-3), qui ne comportait aucun mécanisme de cet ordre. Cette coexistence ne fut pas sans causer certaines difficultés d'application (voir, notamment, à ce propos : *Procureur général du Québec c. Lechasseur et autres*, [1981] 2 R.C.S. 253). À la suite de l'adoption, par la Chambre des communes, d'une loi qui instaurait un mécanisme non judiciaire de traitement des jeunes contrevenants (*Loi sur les jeunes contrevenants*, S.C. 1980-81-82-83, c. 110), l'Assemblée nationale abrogeait la plupart des dispositions de la L.P.J. relatives aux jeunes délinquants (*Loi modifiant la Loi sur la protection de la*

sécurité ou le développement est compromis (art. 38 et 40). « Déjudiciariser » une situation veut dire tenter d'y trouver une solution autrement que par la voie judiciaire¹⁰. C'est ainsi qu'en vertu de la L.P.J. la situation d'un enfant apparemment en difficulté est soumise, de prime abord, au directeur de la protection de la jeunesse (DPJ), fonctionnaire exerçant ses responsabilités dans l'un des centres de services sociaux qui jalonnent le territoire du Québec. Après avoir reçu le signalement et appliqué, le cas échéant, des mesures d'urgence, le directeur (ou son délégué) analyse la situation de l'enfant et détermine si la sécurité ou le développement de ce dernier est compromis (art. 49) ; auquel cas le directeur prend l'enfant en charge et décide de son orientation (art. 51). Deux possibilités s'offrent alors à lui : soit qu'il propose à l'enfant et à ses parents une entente sur des mesures volontaires, soit que, de concert avec une personne désignée par le ministre de la Justice, il saisisse directement le tribunal qui pourra, après enquête et audition, ordonner des mesures (art. 51 et 60)¹¹. Notons que l'enfant et ses parents peuvent eux-mêmes saisir le tribunal de la situation dans certains cas précis (art. 74a)¹².

Voilà esquissé un tableau sommaire des modalités d'application de la « déjudiciarisation » en vertu de la L.P.J. de 1977. Ce qui en ressort, c'est l'existence d'une solution de rechange au système judiciaire, laquelle témoigne de la volonté du législateur d'éviter le recours au tribunal lorsque les personnes en cause acceptent de se conformer aux mesures proposées par le DPJ. Avant l'entrée en vigueur de la loi de 1977, l'intervention étatique se limitait à la seule approche judiciaire. Les jeunes délinquants et les jeunes exposés à des dangers physiques ou moraux en raison de leur

jeunesse et d'autres dispositions législatives, L.Q. 1984, c. 4). Le présent exposé est centré sur la L.P.J. en tant que texte législatif régissant les situations d'enfants dont la sécurité ou le développement est compromis. Ce n'est qu'incidemment que nous ferons état de l'application de la loi en matière de délinquance.

10. Dans les faits, une certaine « déjudiciarisation » avait déjà cours, de façon officieuse, notamment en matière de délinquance, où agents de police et procureurs de la Couronne ont toujours disposé d'une certaine marge de discrétion. Il serait plus juste de parler de « non-judiciarisation » que de « déjudiciarisation ». Ce terme étant toutefois consacré par l'usage, nous n'avons d'autre choix que de l'employer.
11. En vertu de la loi de 1977, la personne désignée par le ministre de la Justice est appelée à participer, de concert avec le directeur, à certaines décisions administratives, notamment en matière de délinquance, d'envoi au tribunal ou de désaccord de l'enfant et des parents avec les mesures proposées par le directeur. Ce personnage disparaît lors des modifications de 1984.
12. Des modifications subséquentes ont élargi cette possibilité pour l'enfant et ses parents à tous les cas où ceux-ci se trouvent aux prises avec une décision administrative avec laquelle ils ne sont pas d'accord : *Loi sur la protection de la jeunesse*, précitée, note 1, art. 74.2.

milieu ou d'autres circonstances spéciales¹³ devaient être conduits devant un juge de la Cour de bien-être social qui, après enquête sommaire, pouvait rendre diverses ordonnances¹⁴.

Désormais, le législateur préconise une approche différente du traitement de l'enfant en difficulté. Certains auteurs ont analysé celle-ci en ces termes :

Expression d'une nouvelle conscience sociale et de la reconnaissance de l'enfant comme sujet de droit, cette approche, qu'on a chapeauté du terme déjudiciarisation fait de l'Administration publique et plus particulièrement de son réseau social, le premier responsable du respect des droits des enfants et de la protection de la Société contre les jeunes contrevenants¹⁵.

Perçu comme le premier responsable de l'atteinte des objectifs assignés à la L.P.J., le réseau social se voit reconnaître une certaine primauté ou antériorité d'intervention et de prise en charge par rapport à l'appareil judiciaire¹⁶. Cette vision rejoint celle qui avait été exprimée par divers intervenants entendus en commission parlementaire au moment de l'étude du projet de loi 24¹⁷.

Il apparaît toutefois que l'emploi des termes « antériorité » et « primauté » peut, dans le contexte, créer une certaine confusion. S'il s'agit par là de désigner le pouvoir attribué au DPJ de recevoir les signalements, d'évaluer les situations et de décider d'une orientation, cette terminologie peut être valable. Toutefois, l'emploi de ces expressions pour affirmer une préséance ou une prédominance d'un mode de traitement sur l'autre ne serait pas conforme à la loi : les mesures volontaires ou la voie judiciaire doivent être respectivement préconisées en fonction des circonstances particulières de chaque cas. Comme le fait remarquer un auteur :

Parler « d'antériorité » des mesures volontaires comme mécanisme de protection laisse entendre que le directeur devrait, dans tous les cas, orienter l'enfant vers

13. On se rappelle, notamment, l'ancienne formulation de la *Loi de la protection de la jeunesse*, précitée, note 2, art. 15.

14. Pour un aperçu du contenu de ces ordonnances, voir É. DELEURY, J. LINDSAY et M. RIVET, *Protection et délinquance, Dossiers de la Cour de bien-être social, Québec, 1974*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1978, pp. VII et 64.

15. É. DELEURY, J. LINDSAY et M. RIVET, « La protection de l'enfant en droit comparé », (1980) 21 C. de D. 87, 97.

16. *Id.*, 92. Voir aussi, dans le même sens : É. DELEURY et M. RIVET, *loc. cit.*, note 3, 29, et « La protection sociale et judiciaire de la jeunesse, premier pas vers une réforme globale du droit de la famille », (1978) 19 C. de D. 507, 516.

17. Voir, par exemple : ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Commissions parlementaires, Commission conjointe des Affaires sociales et de la Justice, Projet de loi 24 — Loi sur la protection de la jeunesse*, le 25 octobre 1977, M. Gilles Sabourin, p. B-6640 et M. Michel Morin, p. B-6686.

celles-ci ou encore tenter de le faire avant de recourir au tribunal. Cela contredit non seulement la lettre, mais également l'esprit de la Loi¹⁸.

Une fois ces clarifications apportées, il importe de savoir comment et pourquoi ce concept en est venu à occuper une place centrale dans la loi de 1977.

1.1.2 Son origine et ses fondements

C'est dans les travaux de la commission Prévost¹⁹ qu'il faut rechercher les premières prises de position favorables à cette idée, du moins en ce qui concerne le traitement des enfants en difficulté au Québec²⁰. À cette époque, la société s'inquiète particulièrement du rythme croissant de la délinquance chez les jeunes et c'est pourquoi la commission Prévost se voit confier la tâche d'étudier ce problème dans les limites de son mandat²¹. Dans la partie de leur rapport consacrée à cette question²², les commissaires tentent manifestement de présenter des mécanismes de traitement autres que judiciaires des situations d'enfants délinquants. Reprenant à leur compte le souhait de plusieurs d'éviter au plus grand nombre possible de ces jeunes le contact avec l'appareil judiciaire, ils croient essentiel de trouver des substituts à l'intervention du tribunal pour enfants²³.

Après avoir évoqué la nécessité d'instaurer des mesures de prévention sociale et de soutien communautaire, ils s'arrêtent sur une formule qui permette de « ménager, entre le travail policier et l'intervention judiciaire, un temps d'arrêt ». Ce délai qui, de l'avis de la Commission, ne doit pas excéder deux mois est utilisé en vue de trouver un arrangement officieux entre l'enfant, sa famille et un « officier de probation » ou un « agent de

18. C. BOISCLAIR, « L'entente sur les mesures volontaires dans la Loi sur la protection de la jeunesse », (1982) 13 *R.D.U.S.* 143, 153.

19. Commission créée en vertu d'un arrêté-en-conseil du 24 janvier 1967 sous l'autorité de la *Loi des commissions d'enquête* (S.R.Q. 1964, c. II).

20. L'idée sera reprise au cours des années 1970 dans le contexte de la prévention et du traitement de la criminalité chez les adultes : COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *La déjudiciarisation*, Ottawa, Information Canada, 1975, et *Rapport de la première conférence nationale sur la déjudiciarisation, La déjudiciarisation : vers un concept et une expérience propres au Canada*, Ottawa, Ministère du Solliciteur général, Division des communications, 1978.

21. Cette commission, présidée par le juge Yves Prévost, avait notamment pour mission d'étudier les problèmes relatifs à l'application des lois criminelles et pénales au Québec et de formuler des recommandations quant aux mesures à prendre pour assurer une meilleure protection des citoyens et de leurs biens : COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN MATIÈRE CRIMINELLE ET PÉNALE DU QUÉBEC, *La société face au crime*, vol. 1, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1968, p. 9.

22. *Id.*, vol. 4, t. 1-3.

23. *Id.*, vol. 4, t. 1, p. 61.

surveillance ». Le dossier n'est acheminé au tribunal que si un tel arrangement s'avère impossible soit en raison des circonstances, soit parce que l'enfant et ses parents refusent d'y consentir ou qu'un dénonciateur privé s'y oppose²⁴.

La Commission voit également d'un bon œil la création de comités locaux et régionaux chargés de faire une première étude des problèmes rencontrés par les jeunes et d'y proposer des solutions autres que les poursuites judiciaires²⁵.

Toutes ces réflexions se traduisent par des recommandations concrètes : formation de comités de citoyens conformément aux articles 27 et 28 de la *Loi sur les jeunes délinquants*, création de centres d'accueil et de diagnostic dans les différentes régions administratives du Québec, le tout afin d'étudier les situations de délinquance et, si possible, d'y porter remède sans l'intervention de la Cour²⁶.

Ce mécanisme de « déjudiciarisation » que la commission Prévoist propose comme réponse au problème de la délinquance juvénile, elle en préconise également l'instauration en matière de protection de la jeunesse. La Commission recommande en effet que les cas d'enfants maltraités, abandonnés ou négligés soient « étudiés et réglés par les comités locaux et régionaux ou par le centre régional d'accueil et de diagnostic » et que le tribunal n'intervienne que lorsqu'il est nécessaire « de restreindre la liberté d'un enfant ou les droits des parents ou tuteurs »²⁷.

Les légistes québécois ont donné suite à cette recommandation de la commission Prévoist, puisque tous les projets présentés à l'Assemblée nationale entre 1972 et 1976 prévoyaient un mécanisme de « déjudiciarisation ». Fait à noter, la majorité des mémoires reçus et des témoignages entendus en commission parlementaire relativement aux divers projets de loi sur la protection de la jeunesse ont favorisé la « déjudiciarisation » des situations d'enfants en difficulté, qu'il s'agisse d'enfants maltraités, abandonnés ou négligés ou de mineurs délinquants²⁸. N'oublions pas que le transfert de responsabilités du système judiciaire au système social sous-

24. *Id.*, p. 70.

25. *Id.*, pp. 83-85. Un comité de ce type avait été mis sur pied à Sillery, en banlieue de Québec, quelques années auparavant. La loi belge de 1965 en prévoyait la création dans chaque arrondissement judiciaire.

26. *Id.*, p. 110, recommandation n° 11, pp. 122-123, recommandations n°s 37-42.

27. *Id.*, p. 123, recommandation n° 43.

28. É. DELEURY, J. LINDSAY et M. RIVET, « Historique et analyse de la loi de la protection de la jeunesse », (1978) 52 *Intervention* 22, 25 ; certaines réticences ont cependant été exprimées, notamment par la Commission des services juridiques : ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 17, M^e Yves Lafontaine, pp. B-6710-B-6711.

jacent à la « déjudiciarisation » servait particulièrement bien les intérêts de certains professionnels de l'enfance en difficulté²⁹. Par ailleurs, le gouvernement pouvait espérer réaliser des économies à la suite de ce transfert³⁰. Finalement, à peu près tout le monde y trouvait son compte et la nouvelle approche semblait devoir apporter une réponse valable aux nombreuses critiques adressées au système judiciaire³¹.

Les modalités d'application du concept ont cependant suscité de vives discussions : il en sera question dans la seconde section du présent exposé. Pour le moment, voyons par quels chemins s'est imposé un autre concept privilégié de la loi de 1977, celui de droits de l'enfant.

1.2 L'affirmation des droits de l'enfant

L'affirmation des droits de l'enfant connaît son point culminant avec la loi de 1977. Pourtant, le projet de loi 65 de 1972 ne faisait aucune référence explicite à ce concept, s'appuyant exclusivement sur celui d'intérêt de l'enfant. Durant ces cinq années de débat public autour de la protection de la jeunesse, il s'établit presque un rapport dialectique entre les deux notions, sans jamais que les termes en présence ne soient clairement définis, ni surtout leur portée clarifiée. À la fin, les droits l'emportent sur l'intérêt. Il n'en reste pas moins intéressant de retracer le « parcours » des deux concepts.

1.2.1 L'émergence du discours des droits de l'enfant

Cette nouvelle vision de l'enfance dans ses rapports avec la société et l'État est tributaire du « mouvement international en faveur des droits de l'homme en général et des droits de l'enfant en particulier : *Déclaration de Genève, Déclaration universelle des droits de l'homme, Déclaration universelle des droits de l'enfant*, multiples conventions et pactes, le tout témoignant du développement de nouvelles valeurs universelles centrées

29. Voir, en ce sens : J. ARCHAMBAULT, « Analyse structurelle et conjoncturelle des facteurs économiques, politiques, idéologiques, administratifs et sociaux ayant influencé la réforme du système de protection de la jeunesse au Québec », thèse de doctorat, Montréal, Université du Québec à Montréal, Département de science politique, 1991, t. 1, pp. 29, 106, 140, 143-144.

30. *Id.*, t. 2, p. 367 ; R. JOYAL-POUPART, « La Ligue des droits de l'homme et le projet de loi 24 », *Le Devoir*, 15 décembre 1977, p. 13.

31. Voir, à ce sujet : R. JOYAL-POUPART, « L'avant-projet de loi sur la protection de la jeunesse : du meilleur et du pire », *Le Devoir*, 6 mars 1976, pp. 5-6.

sur la dignité et la valeur intrinsèques de la personne humaine³² ». Au Québec, ce discours est porté, pendant la période qui nous intéresse, par plusieurs personnes et groupes, dont la Ligue des droits de l'Homme ; depuis plusieurs années, celle-ci réclame en effet l'adoption d'une charte québécoise des droits³³. Ce discours trouve un écho naturel lorsque la situation des enfants est en cause.

1.2.1.1 La revendication d'une charte

Alors que le projet de loi 65 est silencieux sur la question des droits de l'enfant, de nombreux organismes entendus en commission parlementaire réclament, dès le début des auditions consacrées à l'étude de cette proposition législative, l'adoption d'un ensemble de dispositions ayant valeur de « Charte des droits de l'enfant³⁴ ».

La Fédération des services sociaux à la famille du Québec est de ce nombre. Elle recommande avec insistance que soit élaborée « une déclaration officielle des droits de l'enfant visant à soutenir toutes les lois se référant à l'enfance³⁵ ». Cette charte, qui s'appliquerait à tous les enfants sans distinction ni discrimination, reposerait sur trois principes de base :

L'enfant a le droit de bénéficier de conditions susceptibles de favoriser son développement sur le plan physique, intellectuel, moral et social. L'enfant, physiquement, mentalement ou socialement désavantagé, a le droit de recevoir le traitement, l'éducation et les soins spéciaux que nécessite son état ou sa situation. L'enfant a le droit d'être protégé contre toute forme de négligence, de cruauté ou d'exploitation³⁶.

Comme on le voit, cet énoncé s'apparente aux dispositions que l'on retrouve dans la *Déclaration universelle des droits de l'enfant*³⁷. D'ailleurs, la Fédération suggère explicitement que l'on s'inspire de ce

32. R. JOYAL, « La notion d'intérêt supérieur de l'enfant. Sa place dans la Convention des Nations-Unies sur les droits de l'enfant », (1991) 62 *Revue internationale de droit pénal* 785, 787. Pour consulter le texte de ces divers instruments, voir : COMMISSION DE PROTECTION DES DROITS DE LA JEUNESSE et J.-F. BOULAIS, *Loi sur la protection de la jeunesse, texte annoté*, 2^e éd., Montréal, Société québécoise d'information juridique, 1990, p. 471 et suiv.

33. L. LAURIN, *Des luttes et des droits*, Montréal, Les Éditions du Méridien, 1985, pp. 68-70 et 103-108.

34. É. DELEURY, J. LINDSAY et M. RIVET, *loc. cit.*, note 28, 25.

35. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Commissions parlementaires*, Commission conjointe des Affaires sociales et de la Justice, Projet de loi 65, Loi sur la protection de la jeunesse, le 3 avril 1973, M. Roger Prud'homme, p. B-41.

36. *Id.*, p. B-43.

37. Voir, à ce sujet, *infra*, note 32.

document pour rédiger une charte qui tienne compte du contexte culturel québécois³⁸.

La Ligue des droits de l'Homme (devenue en 1978 la Ligue des droits et libertés) prend également une part très active à ce débat. S'appuyant sur les positions d'un très grand nombre d'organismes travaillant dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse qu'elle a regroupés pour la circonstance, la Ligue préconise elle aussi l'adoption d'une charte des droits de l'enfant, qui n'aurait pas une simple force morale comme la *Déclaration universelle des droits de l'enfant*, mais dont la portée serait analogue à celle des textes constitutionnels américains³⁹.

À ces demandes insistantes, la réponse gouvernementale est de deux ordres. D'abord, le ministre de la Justice de l'époque, M. Jérôme Choquette, fait valoir qu'une telle charte pourrait énoncer un certain nombre de droits sociaux, mais que cet énoncé n'aurait pas un rapport immédiat avec la réalité et que les droits ainsi reconnus ne pourraient pas être sanctionnés par les tribunaux. Par ailleurs, le ministre fait largement état des travaux en cours à l'Office de révision du Code civil sur toutes les dispositions relatives à la famille. C'est dans ce contexte, opine-t-il, que doivent être déterminés concrètement les droits respectifs des parents et des enfants dans la société. Il ne peut être question, selon lui, de court-circuiter les travaux de l'Office à l'occasion de l'étude d'une loi particulière. M. Choquette reconnaît toutefois que certains droits, comme ceux qui sont liés au *due process of law* doivent s'appliquer à l'enfant en matière de protection de la jeunesse⁴⁰. Son point de vue semble être partagé par son collègue des Affaires sociales, M. Claude Castonguay, qui ne voit pas l'adoption d'une charte comme préalable nécessaire à la révision de la loi⁴¹.

Après le retrait du projet de loi 65, un nouveau texte est élaboré, puis déposé en 1975⁴². Dans l'intervalle, l'Assemblée nationale a adopté la *Charte des droits et libertés de la personne*⁴³. Quant au texte mentionné plus haut, il énonce, à son chapitre second, certains droits reconnus aux enfants et à leurs parents dans le cadre de l'application de la loi : on y

38. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 35, le 3 avril 1973, M. Florian Gaudrault, p. B-53.

39. *Id.*, le 4 avril 1973, M. Maurice Champagne, p. B-93.

40. *Id.*, le 27 février 1973, M. Jérôme Choquette, p. B-8881 ; le 3 avril 1973, M. Jérôme Choquette, p. B-46.

41. *Id.*, le 3 avril 1973, M. Claude Castonguay, p. B-45.

42. *Supra*, note 7.

43. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1975, c. 6 ; L.R.Q., c. C-12.

retrouve, quoique moins détaillés, des énoncés analogues à ceux qui figurent dans la loi de 1977⁴⁴.

Cet ajout ne satisfait cependant pas certains organismes entendus en commission parlementaire. Pour le Conseil du Québec de l'enfance exceptionnelle, l'énumération des droits de l'enfant que comporte l'avant-projet est très restrictive et seule une charte québécoise des droits de l'enfant serait de nature à situer toute intervention « dans une philosophie [...] positive des enfants⁴⁵ ». Quant à l'Association professionnelle des criminologues du Québec, elle constate qu'il se dégage trois objectifs importants de l'avant-projet, à savoir : la reconnaissance de l'enfant comme sujet de droits, le droit pour celui-ci de vivre dans son milieu familial naturel et la promotion de l'action sociale préventive. Tout en reconnaissant les améliorations apportées à la proposition législative, l'Association suggère au législateur d'élaborer une charte des droits et devoirs de l'enfant et recommande, en outre, que soient clairement définis les droits et devoirs des parents⁴⁶. De son côté, le Centre communautaire juridique de Montréal exprime son accord avec le fait que les droits de l'enfant soient regroupés dans un chapitre spécial de la loi, de sorte que cet énoncé ne constitue pas qu'une simple considération d'ordre philosophique. Il croit cependant indispensable d'affirmer, en rapport avec la *Charte des droits et libertés de la personne*, que « les enfants jouissent des mêmes libertés et droits fondamentaux que les adultes » et qu'en plus ils ont droit « aux mesures spéciales qui assurent la sauvegarde de leurs droits individuels⁴⁷ ».

Cette insistance de plusieurs organismes ne peut certes s'expliquer par la seule valeur symbolique de la charte demandée. On sent, sous-jacente à ces diverses prises de position, une volonté ferme que toute intervention de l'État en matière de protection de la jeunesse se fasse dans une perspective de respect et de promotion des droits de l'enfant⁴⁸. Au nom du gouvernement, M. Claude Forget, ministre des Affaires sociales de l'époque,

44. *Loi sur la protection de la jeunesse*, précitée, note 1, art. 3-11. Ces énoncés sont repris un peu plus bas.

45. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Commissions parlementaires*, Commission conjointe des Affaires sociales et de la Justice, Avant-projet de loi sur la protection de la jeunesse, le 9 mars 1976, M. Mario Tardif, p. B-164.

46. *Id.*, le 9 mars 1976, M. Pierre Brien, p. B-170.

47. *Id.*, le 9 mars 1976, M^e Françoise Plante, p. B-189.

48. Ce point de vue est soutenu avec une vigueur particulière dans le rapport Batshaw, dont les réflexions et recommandations sont rendues publiques à peu près à la même époque : MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, *Rapport du comité d'étude sur la réadaptation des enfants et adolescents placés en centre d'accueil*, Québec, janvier 1976, notamment pp. 53-54.

souligne le caractère exceptionnel des situations visées par la proposition législative. Il ne convient pas, selon lui, de promulguer les droits des enfants dans un tel contexte. Le Québec a déjà une loi qui proclame les droits et les libertés de la personne et qui s'applique aux enfants comme aux adultes. Le ministre évoque également les travaux de l'Office de révision du Code civil qui propose l'insertion des droits de l'enfant au Code civil. Pour toutes ces raisons, le ministre ne croit pas opportun de donner suite aux recommandations de divers organismes quant à l'adoption d'une charte des droits de l'enfant⁴⁹.

L'avant-projet est remplacé l'année suivante par le projet de loi 24⁵⁰. Le nouveau texte reprend et précise l'énoncé des droits des enfants et des parents déjà présent dans l'avant-projet de 1975. Ajout important : l'article 3 proclame que « le respect des droits de l'enfant doit être le motif déterminant des décisions prises à son sujet en vertu de la présente loi ». Enfin, les dispositions relatives à l'intervention judiciaire comportent plusieurs éléments de nature à favoriser le respect du *due process of law* à l'égard de l'enfant et de ses parents⁵¹.

Malgré toutes ces modifications dans le sens de la reconnaissance de certains droits à l'enfant et à sa famille, le projet de loi 24 suscite néanmoins plusieurs interventions favorables à l'adoption d'une charte des droits de l'enfant. Cette préoccupation demeure présente dans les points de vue exprimés en commission parlementaire par l'Association des centres de services sociaux du Québec⁵², l'Association des centres d'accueil du Québec⁵³ et le centre Berthelet⁵⁴.

Toutefois, le ministre d'État au développement social du temps, M. Pierre Marois, oppose à ces demandes les mêmes motifs que ceux qu'avaient fait valoir avant lui MM. Choquette et Forget⁵⁵. De toute évidence, les gouvernements qui se sont succédé durant cette période n'ont pas voulu promouvoir l'adoption d'une charte des droits de l'enfant dans le contexte d'une loi vouée au traitement de situations exceptionnelles⁵⁶. Par ailleurs, l'insistance de tant d'intervenants sur la nécessité d'as-

49. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 45, le 9 mars 1976, M. Claude Forget, p. B-191.

50. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 8.

51. *Id.*, art. 69 et suiv.

52. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 17, le 25 octobre 1977, M. Gilles Sabourin, p. B-6640.

53. *Id.*, le 25 octobre 1977, Mme Marguerite Séguin-Desnoyers, pp. B-6657-B-6658.

54. *Id.*, le 27 octobre 1977, M. Guy Lavigne, p. B-6756.

55. *Id.*, le 26 octobre 1977, M. Pierre Marois, notamment p. B-6720.

56. É. DELEURY, J. LINDSAY et M. RIVET, *loc. cit.*, note 28, 25.

seoir toute intervention de l'État sur le respect des droits de l'enfant a sans doute contribué à l'insertion de certaines normes à ce sujet dans le texte législatif.

1.2.1.2 La reconnaissance de certains droits

Ces énoncés se trouvent principalement au chapitre II de la loi de 1977, chapitre intitulé « Droits des enfants ». En plus du principe général formulé à l'article 3 voulant que « le respect des droits de l'enfant [soit] le motif déterminant des décisions prises à son sujet en vertu de la [...] loi⁵⁷ », les articles 4 à 10 édictent certaines règles susceptibles de favoriser le respect des droits de l'enfant et des parents tant à l'égard des personnes et organismes exerçant des responsabilités dans le cadre de la loi que par rapport aux ressources et aux services offerts. Ces règles sont complétées par diverses dispositions que l'on retrouve çà et là dans le texte législatif. Elles s'articulent autour de quelques idées principales : le droit de l'enfant d'être maintenu dans « son milieu naturel » ou dans un milieu s'en rapprochant le plus possible (art. 4) ; le droit pour l'enfant et ses parents d'être associés au processus d'intervention et de décision, ce qui signifie information (art. 5, 7 et 50), consultation (art. 7 et 47), représentation (art. 5 et 80) et audition (art. 6) ; le droit de refuser une mesure administrative (art. 52, 60 b), 74 (2) a) et b) ; le droit à des services de santé, sociaux et pédagogiques adéquats, avec continuité et de façon personnalisée, ce droit ne pouvant toutefois s'exercer que compte tenu des ressources des établissements visés (art. 8, 66, 67 et 69) ; le droit à la protection contre des mesures arbitraires ou abusives en cas de placement, notamment quant aux communications confidentielles et à la discipline (art. 9 et 10) ; enfin, le droit de ne pas être hébergé dans un établissement de détention ou dans un poste de police (art. 11).

La loi de 1977 comporte également plusieurs règles favorisant le respect du *due process of law* à l'égard de l'enfant et de ses parents. Mentionnons, à titre d'exemples, le droit à la représentation par avocat (art. 78) et, dans le cas de l'enfant, le droit à une représentation indépendante (art. 80), l'application de certaines dispositions du *Code de procédure civile* aux auditions tenues en vertu de la L.P.J. (art. 85), l'obligation pour le tribunal de rendre une décision écrite et motivée (art. 90) et les droits de révision (art. 95) et d'appel (art. 99 et suiv.).

La reconnaissance de ces divers droits consacre une nouvelle perception de l'enfant comme « sujet », établit un cadre d'intervention entière-

57. À ce sujet, voir J. TELLIER, « La nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse — Les droits des jeunes : responsabilités des adultes », *Le médecin du Québec*, février 1979, p. 3.

rement nouveau dans le domaine et transforme la mission du tribunal appelé à connaître des situations de protection⁵⁸. L'émergence du concept de droits de l'enfant s'accompagne de la mise en veilleuse de la notion d'intérêt de l'enfant.

1.2.2 La mise en veilleuse de la notion d'intérêt de l'enfant

L'intérêt de l'enfant constituait explicitement le principal critère des décisions prises dans le cadre de l'ancienne *Loi de la protection de la jeunesse*⁵⁹. L'article 15, paragraphe 2, de ce texte énumérait en effet diverses mesures que le juge pouvait ordonner à l'égard d'un enfant et ajoutait que celui-ci pouvait « prendre toute autre décision dans l'intérêt de l'enfant ». Cette approche, qui laissait place à une très large discrétion judiciaire, la notion d'intérêt de l'enfant n'étant nulle part définie, était similaire à celle qui ressortait à cette époque des lois des autres provinces canadiennes, lesquelles étaient largement inspirées de la première loi britannique de protection de l'enfance⁶⁰.

À compter de la fin du XIX^e siècle, l'intérêt supérieur de l'enfant devient en effet un critère de décision et d'intervention législative toujours plus déterminant, du moins dans les pays occidentaux :

Alors que les tribunaux fondent expressément leurs décisions sur cette notion, on assiste à l'élaboration de législations particulières concernant les enfants, qu'il s'agisse d'enfants délinquants ou d'enfants abandonnés, négligés ou maltraités. Ces législations de « bien-être social » s'appuient le plus souvent sur une très large discrétion judiciaire devant présumément s'exercer dans l'intérêt supérieur de l'enfant⁶¹.

Toujours est-il que le projet de loi 65⁶² fait de cette notion le principe général sur lequel l'application de la loi doit reposer. L'article 3 de ce texte énonce en effet que « tout acte ou toute décision en exécution de la présente loi doit viser l'intérêt de l'enfant et favoriser son maintien dans son milieu familial naturel ».

Cette formulation, selon les porte-parole de l'hôpital Sainte-Justine de Montréal, tend à associer l'intérêt de l'enfant et le maintien de celui-ci dans son milieu familial. Il leur apparaît arbitraire de « favoriser le maintien de

58. Pour un exposé de ces divers droits, voir : J. HOUDE, *Loi sur la protection de la jeunesse, Cadre de référence des droits*, Document de travail, [Montréal], Comité de la protection de la jeunesse, septembre 1981, p. 2 ; R. JOYAL, *op. cit.*, note 3, pp. 54-58.

59. *Loi de la protection de la jeunesse*, précitée, note 2.

60. À ce sujet, voir M. PROVOST, « Le mauvais traitement de l'enfant : perspectives historiques et comparatives de la législation sur la protection de la jeunesse », (1991) 22 *R.D.U.S.* 1, 52, 68-69.

61. R. JOYAL, *loc. cit.*, note 32, 787.

62. *Projet de loi 65*, précité, note 5.

l'enfant dans son milieu naturel comme étant conforme à ses intérêts », ce milieu n'étant la meilleure place pour l'enfant que pourvu qu'il ne lui soit pas gravement préjudiciable⁶³. La notion n'est pas clarifiée, et la formulation retenue ajoute à la confusion.

C'est sans doute pour lever cette ambiguïté que l'avant-projet de 1975⁶⁴ dissocie les deux considérations, l'intérêt de l'enfant étant retenu comme motif déterminant des décisions prises à son sujet à l'article 2 et le maintien de l'enfant dans son milieu familial naturel étant favorisé, sous réserve de certaines situations exceptionnelles, à l'article 3.

Dans le cadre de la commission parlementaire consécutive au dépôt de l'avant-projet, le ministre des Affaires sociales lui-même, M. Claude Forget, fait état des réserves exprimées par plusieurs sur cette notion. « Il semble, dit-il, que, pour certaines personnes, une affirmation comme celle-là ouvre la porte à l'arbitraire, puisqu'à défaut de préciser comment interpréter l'intérêt des enfants, on peut, en utilisant une telle expression, justifier à peu près n'importe quoi, y compris même, à la limite, des situations que la loi a le but de changer⁶⁵. »

Par ailleurs, les représentants de la maison Notre-Dame-de-Laval se demandent si le respect des droits légaux de l'enfant suffit à garantir son intérêt réel. « On a l'impression, opinent-ils, qu'il devient important, dans le contexte où nous sommes situés en tout cas, d'élargir de façon très notable le sens du mot « intérêt » de l'enfant⁶⁶. » Ces mêmes personnes disent craindre que la loi ne fasse de l'enfant un « adulte en miniature » et ne tienne pas compte de sa dépendance de fait. L'aspect social et psychologique des droits de l'enfant leur semble avoir été oublié⁶⁷.

En somme, ces débats font ressortir la confusion qui entoure la notion d'intérêt de l'enfant, de même que la difficulté de faire coexister cette notion et celle de droits de l'enfant.

Quoi qu'il en soit, le projet de loi 24⁶⁸, à son article 3, substitue à l'intérêt de l'enfant le respect des droits de celui-ci comme motif déterminant des décisions prises à son sujet en vertu de la L.P.J. Il est vrai que, peu de temps auparavant, la commission Batshaw, après avoir exprimé l'avis

63. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 35, le 5 avril 1973, Mme Jeannine Fillion, p. B-160.

64. *Avant-projet de loi*, précité, note 7.

65. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 45, le 9 mars 1976, M. Claude Forget, p. B-153.

66. *Id.*, le 9 mars 1976, M. Pierre Foucault, p. B-197.

67. *Id.*, p. B-200.

68. *Projet de loi 24*, précité, note 8.

que « ce critère a fait son temps et [qu']on a désormais démontré son inutilité et même son caractère dangereux⁶⁹ », avait recommandé que la L.P.J. « soit une véritable charte des droits des enfants et définisse des mécanismes sociaux et judiciaires pour protéger ces droits⁷⁰ ».

La notion d'intérêt de l'enfant ne disparaît toutefois pas totalement de la loi de 1977. On en trouve des mentions explicites, notamment aux articles 5, 6, 10 et 80. Elle perd toutefois sa position dominante au profit de celle de droits de l'enfant⁷¹. Comme l'a écrit un auteur :

Il est indéniable qu'au plan historique, le concept d'intérêt de l'enfant a servi à cristalliser une nouvelle perception de l'enfant comme personne à part entière, ayant des besoins particuliers auxquels on a voulu répondre par des textes législatifs, des institutions et des modes d'intervention spécifiques. En ce sens, l'intérêt de l'enfant a pavé la voie à la notion d'enfant sujet plutôt qu'objet de droits⁷².

Qu'elle soit fondée sur la recherche de son intérêt ou le respect de ses droits, l'intervention de l'État dans la vie privée de l'enfant et de sa famille ne saurait toutefois se justifier que dans des circonstances déterminées. Les ministres responsables des projets de loi successivement soumis à l'Assemblée nationale ont d'ailleurs tous insisté sur le caractère exceptionnel des situations visées par ce type de législation. Encore fallait-il parvenir à les formuler le plus clairement possible. L'examen du chemin parcouru à cet égard, jusqu'à la formulation retenue dans la loi de 1977, présente un intérêt certain.

1.3 Un champ d'intervention plus clairement défini

Le souci de l'État de circonscrire avec précision le champ d'application de sa législation en la matière s'est développé avec le temps. Les anciens textes laissaient place à une très large discrétion ; les restrictions apportées à l'intrusion de l'État dans la sphère familiale reflètent des préoccupations relativement récentes.

69. MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, *op. cit.*, note 48, p. 53.

70. *Id.*, p. 54.

71. Toutefois, la notion d'intérêt de l'enfant devait être réintégrée à l'article 3 de la L.P.J. en 1984, sur le même pied que celle des droits de l'enfant (L.Q. 1984, c. 4) ; la L.P.J. s'alignait ainsi sur le Code civil, qui, depuis 1980, prévoyait, à son article 30, que « l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits doivent être les motifs déterminants des décisions prises à son sujet » (L.Q. 1980, c. 39). Nous reviendrons sur la question en conclusion.

72. R. JOYAL, *loc. cit.*, note 32.

1.3.1 L'approche discrétionnaire héritée du passé

L'article 15.1 de l'ancienne *Loi de la protection de la jeunesse*⁷³ énonce les circonstances dans lesquelles, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi en 1979, l'État considérerait comme légitime une intervention de protection à l'égard d'un enfant⁷⁴. Les premier et deuxième alinéas de cet article se lisent comme suit :

15.1 Lorsqu'un enfant est particulièrement exposé à des dangers moraux ou physiques, en raison de son milieu ou d'autres circonstances spéciales, et a besoin pour ces raisons d'être protégé, toute personne en autorité peut le conduire ou le faire conduire devant un juge. Un juge peut aussi, sur information qu'il estime sérieuse à l'effet qu'un enfant se trouve dans les conditions ci-dessus décrites, ordonner qu'il soit amené devant lui.

Sans restreindre la portée générale des dispositions de l'alinéa précédent, les enfants dont les parents, tuteurs ou gardiens sont jugés indignes, les orphelins de père et de mère dont personne ne prend soin, les enfants illégitimes ou adultérins abandonnés, ceux que leur milieu expose particulièrement à la délinquance, les enfants incontrôlables qui accusent généralement des traits de prédélinquance, ainsi que ceux qui présentent des troubles caractériels sérieux, peuvent être considérés comme se trouvant dans les conditions visées par l'alinéa précédent.

La notion de « danger moral ou physique » sur laquelle repose le premier alinéa de cet article peut difficilement être plus vague : en fait, elle ouvre la porte à des interventions abusives de l'État ou, à l'inverse, à des refus injustifiés d'intervention. Le juge appelé à prendre une décision dans un tel contexte ne peut que s'en remettre à sa propre appréciation de ce qui peut constituer un danger physique ou moral, avec tous les risques d'incohérence et d'arbitraire qu'une telle démarche comporte. Ainsi en est-il pour la « personne en autorité » qui porte une situation à la connaissance d'un juge.

Le second alinéa n'est pas d'un grand secours pour la clarification du premier, si ce n'est sa référence explicite à l'abandon d'enfant. Pour le reste, les énoncés que l'on y retrouve ne font qu'exprimer des jugements de valeur sur le milieu familial de l'enfant, sans fournir au juge de paramètre valable de décision. Les formulations péjoratives et stigmatisantes qu'il comporte reflètent l'esprit moralisateur d'une époque révolue.

Le projet de loi 65 ne propose pas de changement notable à cet égard. Sans reprendre le vocabulaire sentencieux de l'article 15 de l'ancienne *Loi de la protection de la jeunesse*, l'article 4 de cette proposition législative en

73. *Loi de la protection de la jeunesse*, précitée, note 2.

74. Il convient toutefois de rappeler qu'en 1974 l'Assemblée nationale avait adopté un ajout à cette loi : *Loi concernant la protection des enfants soumis à des mauvais traitements*, précitée, note 6.

conserve toutefois le caractère largement discrétionnaire. En voici le libellé :

4. Toute personne majeure, y compris tout juge d'une cour de justice au Québec, doit faire part au directeur, à un fonctionnaire du service, à un centre de services sociaux ou à un fonctionnaire ou employé de la Cour⁷⁵ de toute situation dont il a connaissance et qui met en danger la sécurité, le développement ou la santé d'un enfant,

- a) pour cause de délaissement ou de mauvais traitements ;
- b) pour troubles caractériels sérieux de l'enfant ou par suite d'impossibilité de le contrôler ;
- c) parce que le milieu dans lequel l'enfant évolue peut le rendre sujet à la délinquance ; ou
- d) pour inconduite des parents, tuteur ou gardien.

Comme on le voit, la formulation retenue, sous réserve de la mention explicite du délaissement et des mauvais traitements, demeure vague ; elle n'est pas exempte de certains jugements de valeur. Les deux derniers paragraphes de l'article stigmatisent le milieu de vie de l'enfant plutôt que de s'attacher à la situation de l'enfant lui-même.

C'est toutefois dans les années qui suivent ce premier projet de réforme législative que se produit un net revirement en la matière.

1.3.2 Des motifs d'intervention plus précis

L'avant-projet de 1975 comporte en effet, à son article 48, une énumération de situations dont le ton et le contenu tranchent nettement sur les formulations antérieures relatées plus haut. On y retrouve manifestement le souci d'éviter les appréciations arbitraires ayant pu résulter de l'application de l'ancienne *Loi de la protection de la jeunesse* et auxquelles aurait pu donner lieu également le projet de loi 65.

Cette préoccupation s'était d'ailleurs manifestée une première fois lors du débat intervenu en 1974 autour de la *Loi concernant la protection des enfants soumis à des mauvais traitements*⁷⁶. Cette loi, on s'en souvient, fut adoptée rapidement à l'époque pour répondre au problème particulier des enfants victimes de mauvais traitements physiques ; en fait, elle constituait un ajout à l'ancienne *Loi de la protection de la jeunesse*⁷⁷. Au

75. Les mécanismes de réception et d'orientation des situations portées à la connaissance des pouvoirs publics successivement proposés à l'Assemblée nationale sont passés en revue dans la deuxième section du présent texte.

76. *Loi concernant la protection des enfants soumis à des mauvais traitements*, précitée, note 6.

77. Pour une étude détaillée de la loi de 1974, voir É. DELEURY, « La Loi concernant la protection des enfants soumis à des mauvais traitements, L.Q. 1974, c. 59 », (1975) 16 C. de D. 937.

cours des discussions ayant suivi le dépôt du projet de loi, plusieurs parlementaires avaient exprimé leur volonté très nette d'éviter que l'application de cette loi n'ouvre la porte à des dénonciations abusives ou n'alimente des « chicanes » entre parents et voisins, le tout au détriment des enfants en cause⁷⁸. C'est pour cette raison, entre autres, que furent écartées des formulations comprenant le « danger moral » ou le « mauvais traitement psychologique », toutes expressions pouvant, aux yeux de plusieurs, donner lieu à des interventions arbitraires⁷⁹.

Tout en élargissant le champ d'application de la loi à l'ensemble des situations jugées critiques pour la sécurité ou le développement d'un enfant, l'avant-projet de 1975 reprend à son compte cette préoccupation. À preuve, le libellé de l'article 48 de ce texte législatif :

48. Au sens de la présente loi, la sécurité, le développement ou la santé d'un enfant peuvent être considérés en danger si, notamment :

- a) l'enfant ne bénéficie pas de conditions matérielles d'existence appropriées à ses besoins et proportionnelles aux ressources de sa famille ;
- b) le développement émotif ou mental de l'enfant est mis en péril par le rejet de la part de ses parents ou par privation d'affection ;
- c) l'enfant est attaché ou maintenu dans un isolement excessif ou privé sans motif raisonnable de contacts avec des personnes extérieures à sa famille ;
- d) l'enfant est privé par la volonté ou la négligence de ses parents de soins médicaux, hospitaliers ou autres, nécessaires à sa santé et son bien-être ;
- e) l'enfant est délaissé ou abandonné par ses parents ou est privé de parents par leur mort, leur disparition, leur invalidité totale ou leur emprisonnement ;
- f) l'enfant est sous la garde d'une personne dont le comportement ou le mode de vie risque d'entraîner l'enfant à la délinquance ou de créer pour lui un danger moral ou physique ;
- g) l'enfant, s'il est d'âge scolaire, ne fréquente pas l'école ou s'en absente fréquemment et sans raison ;
- h) l'enfant est soumis à des mauvais traitements physiques par suite d'excès ou de négligence ;
- i) l'enfant est forcé ou induit à mendier, à faire un travail disproportionné à ses forces ou à se produire en spectacle de façon inappropriée eu égard à son âge ;
- j) l'enfant commet des actes contraires aux dispositions d'une loi du Canada, d'une loi du Québec ou d'un règlement municipal ;
- k) les parents de l'enfant cherchent à se dégager de leurs responsabilités envers lui.

78. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2^e session, 30^e législature, Projet de loi n° 78, *Loi concernant la protection des enfants soumis à des mauvais traitements* (2^e lecture), M. Jérôme Choquette, p. 4144, M. Marc-André Bédard, p. 4146, M. Camille Samson, p. 4148.

79. *Id.*, notamment pp. 4144 et 4146, où MM. Choquette et Samson font allusion à un mémoire de la Ligue des droits de l'Homme qui réclamait que la notion de mauvais traitements s'étende aux mauvais traitements psychologiques. Cette demande de la Ligue trouve cependant un écho, sous des formulations plus précises, dans les propositions législatives subséquentes.

Quel contraste entre cette disposition et l'article 4 du projet de loi 65 ! D'une formulation imprécise et moralisatrice, on passe à une énumération de situations sensiblement plus précises dans lesquelles l'État estime une intervention de sa part à la fois nécessaire et légitime. Presque tous les paragraphes de l'article 48 sont centrés sur la situation de l'enfant lui-même au regard de son milieu ou de ses conditions de vie. Fait à noter, alors que l'on n'y retrouve aucune mention explicite de l'abus sexuel, on y prévoit cependant pour la première fois le cas de l'enfant qui commet des actes contraires aux lois en vigueur au Québec. Les situations énumérées sont relativement précises, à l'exception de celle qui est décrite au paragraphe f) et qui maintient la porte ouverte à des jugements de valeur sur le comportement ou le mode de vie des parents de l'enfant ou des personnes qui le gardent. Enfin, le mot « notamment » qui apparaît en tête de l'article 48 rend possible l'intervention de l'État dans d'autres situations que celles qui sont explicitement énoncées.

En commission parlementaire, le parrain de l'avant-projet, le ministre Claude Forget, explique les fondements de cette disposition. Selon lui, deux dangers sont à éviter : celui de trop peu faire pour l'enfant à cause d'une rédaction sommaire des motifs d'intervention et, à l'inverse, celui de trop faire en raison d'une formulation trop générale. La seule solution, estime M. Forget, consiste à nommer précisément des cas où le consensus social « justifie une intervention [...] qui peut aller jusqu'à l'action devant le Tribunal », ces cas devant toutefois présenter un caractère d'objectivité⁸⁰.

Le Centre communautaire juridique de Montréal estime, au contraire, « qu'il vaut mieux s'abstenir d'une longue énumération de situations où l'enfant peut être en danger [...], d'autant plus que cette énumération ouvre la porte à des abus ». Le Centre pense notamment aux paragraphes a), b), f), g) et k) de l'article 48⁸¹.

Ce point de vue n'a pas été retenu, une rédaction générale des motifs d'intervention apparaissant alors plus susceptible de générer des abus qu'une énumération plus précise. On ne peut manquer de voir dans ce choix législatif l'une des manifestations de l'« effet charte ». On se rappelle, à cet égard, que c'est en 1975, c'est-à-dire peu de temps avant le débat qui nous occupe, que l'Assemblée nationale a adopté la *Charte des droits et libertés de la personne*⁸², charte qui reconnaît le droit au respect de la vie privée, à la sauvegarde de la dignité, de l'honneur et de la réputation, ainsi

80. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 45, le 9 mars 1976, M. Claude Forget, p. B-155.

81. *Id.*, le 9 mars 1976, M^e Françoise Plante, p. B-190.

82. *Charte des droits et libertés de la personne*, précitée, note 43.

que l'inviolabilité de la demeure. Ces droits fondamentaux ne peuvent s'accommoder d'intrusions abusives de l'État dans la sphère familiale. Comme le souligne à la même époque un auteur américain de grand renom : « [o]nly through carefully drawn statutes, drafted in terms of specific harms to the child, can we limit the possibility of intervention in situations where it will do more harm than good⁸³ ».

Comme on le sait, en raison du changement de gouvernement survenu en 1976, l'avant-projet n'a pas eu de suites et a été remplacé par le projet de loi 24 ; celui-ci, dans sa version originale en première lecture, reprend essentiellement les mêmes motifs d'intervention que l'avant-projet de 1975, quoique reformulés différemment dans plusieurs cas. L'énumération que l'on retrouve à l'article 35 du projet de loi est devenue limitative. On y prévoit expressément l'abus sexuel et les troubles de comportement sérieux, qui ne figuraient pas à l'avant-projet. Enfin, les cas de fugue⁸⁴ et d'infraction à des lois en vigueur au Québec⁸⁵ sont ajoutés avant l'adoption de la version finale du texte.

Les articles 38 et 40 de la loi de 1977 se lisent comme suit :

[Art. 38] Aux fins de la présente loi, la sécurité ou le développement d'un enfant est considéré comme compromis si :

- a) ses parents ne vivent plus, ne s'en occupent plus ou cherchent à s'en défaire, et qu'aucune autre personne ne s'en occupe ;
- b) son développement mental ou émotif ou sa santé est menacé par l'isolement dans lequel on le maintient ou l'absence de soins appropriés ;
- c) il est privé de conditions matérielles d'existence appropriées à ses besoins et aux ressources de sa famille ;
- d) il est gardé par une personne dont le comportement ou le mode de vie risque de créer pour lui un danger moral ou physique ;
- e) il est d'âge scolaire et ne fréquente pas l'école ou s'en absente fréquemment sans raison ;
- f) il est victime d'abus sexuels ou est soumis à des mauvais traitements physiques par suite d'excès ou de négligence ;
- g) il manifeste des troubles de comportement sérieux ;
- h) il est forcé ou induit à mendier, à faire un travail disproportionné à ses forces ou à se produire en spectacle de façon inacceptable eu égard à son âge ;
- i) il quitte sans autorisation un centre d'accueil, une famille d'accueil ou son propre foyer.

83. M.S. WALD, « State Intervention on Behalf of « Neglected Children » : A Search for Realistic Standards », (1975) 27 *Stan. L. Rev.* 1985, 1002.

84. Cet ajout s'est fait au moment de la lecture, article par article, du projet de loi : ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 17, le 7 décembre 1977, M. Pierre Marois, p. B-8865.

85. Le projet de loi 24 en traitait de façon incidente aux articles 30 a) et 56 a).

[Art. 40] Si une personne a un motif raisonnable de croire qu'un enfant a commis une infraction à une loi ou à un règlement en vigueur au Québec, le directeur est saisi du cas avant qu'une poursuite ne soit engagée.

Si l'on compare cette formulation à celle de l'avant-projet de 1975, on constate, d'une part, l'ajout de certaines situations (abus sexuels, troubles de comportement sérieux) et, d'autre part, la réunion d'autres situations dans un même paragraphe : ainsi les paragraphes b), c) et d) de l'article 48 de l'avant-projet se retrouvent-ils condensés au paragraphe b) de l'article 38 de la loi de 1977 ; il en est de même des paragraphes e) et k) de l'article 48, qui sont fusionnés dans le paragraphe a) de l'article 38. S'il subsiste certains risques d'appréciation arbitraire des faits portés à la connaissance des pouvoirs publics, notamment en vertu du paragraphe d) de l'article 38, il demeure que l'énumération limitative et relativement précise qui y figure témoigne de la volonté très nette du législateur de restreindre l'intervention de l'État à des situations expressément déterminées.

Certains ont pu interpréter ce souci de circonscrire de manière précise le champ d'application de la loi comme une manifestation de la volonté du gouvernement de limiter ses dépenses en la matière⁸⁶. Il se peut, en effet, que les restrictions posées aient bien servi le budget de l'État ; mais nous y discernons surtout l'influence de la théorie des droits. En conclusion d'un texte portant sur l'élaboration de critères « idéals » d'intervention de l'État dans ce domaine, Michael Wald énonce avec justesse l'objet de cette intervention :

The standards advocated are relatively specific and designed to minimize state intervention : basically, intervention is permitted only in cases where a child evidences serious physical or emotional damage. The guidelines are not designed to insure that every child receives adequate housing, medical care, education, or a supportive home environment. Clearly, many children need more than they now have. However, their needs should not be met through neglect proceedings, which even under the best of circumstances will be perceived as punitive, rather than helpful, by parents. Instead, the state should establish general programs to help all families provide adequately for their children and should intervene coercively only if the standards proposed herein are met⁸⁷.

Le caractère exceptionnel de l'intervention de l'État dans la vie privée de l'enfant et de sa famille est sans conteste une idée dominante au moment de l'élaboration de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, tout comme celle du respect des droits de l'enfant. Ces notions sont progressivement intégrées au projet législatif. Parallèlement se dessine un modèle approprié d'intervention.

86. J. ARCHAMBAULT, *op. cit.*, note 29, p. 347.

87. M.S. WALD, *loc. cit.*, note 83, 1037.

2. La recherche d'un modèle approprié d'intervention

Ainsi que nous l'avons vu dans la première section, la réforme entreprise dans les années 1970 s'est faite notamment sous le signe de la « déjudiciarisation »⁸⁸. Au-delà de la reconnaissance du principe, il s'agissait de trouver les mécanismes susceptibles de traduire celui-ci sur le plan de l'intervention de protection. En cette matière comme en bien d'autres, le choix du législateur ne s'est précisé qu'après l'exploration de plusieurs modèles. On s'entendait pour que le tribunal ne soit plus la seule instance de régulation des situations visées par la loi : dès lors, il fallait mettre en place les structures requises pour recevoir et analyser les signalements effectués⁸⁹ et, par la suite, orienter les cas étudiés vers la voie administrative ou judiciaire ; dans un second temps est également apparue la nécessité d'instituer un mécanisme de surveillance et de contrôle de l'application de la loi.

2.1 La réception et l'orientation des situations

Trois modèles très différents sont successivement proposés à l'Assemblée nationale en ce qui a trait à la réception et à l'orientation des situations signalées. D'un projet de loi à l'autre, les missions assignées à un tel mécanisme se précisent, tout comme se mettent en place les structures d'intervention les plus susceptibles de les réaliser.

2.1.1 Une instance centrale à saveur autoritaire

Le projet de loi 65 propose, à son article 5, la création d'un service de protection de la jeunesse rattaché au ministère de la Justice et formé d'un directeur, ainsi que « des travailleurs sociaux, psychiatres, psychologues, avocats ou autres fonctionnaires jugés nécessaires ».

Mécanisme centralisé, du moins si l'on s'en remet au texte législatif qui ne prévoit aucune structure régionale, le Service de protection de la jeunesse a pour mission la réception, l'analyse et l'orientation des cas portés à sa connaissance. À cette fin, en vertu des articles 8 et 9, le directeur constitue un dossier relatant les principaux aspects de la situation de l'enfant. Une fois cette analyse complétée, le directeur ferme le dossier

88. *Supra*, p. 5 et suiv.

89. Le « signalement » ne fait pas l'objet d'un développement distinct dans le présent texte ; rappelons, toutefois, qu'à la « personne en autorité », chargée, en vertu de l'ancienne *Loi de la protection de la jeunesse*, de porter à la connaissance de la Cour les situations d'enfants en danger, se substitue, dans la loi de 1977, la responsabilité de l'ensemble des citoyens, et, en particulier, de certains professionnels, de signaler ces situations au DPJ. On pourra lire, à ce sujet, la *Loi sur la protection de la jeunesse*, précitée, note 1, art. 39.

s'il conclut que la situation de l'enfant ne constitue pas un danger pour lui ; au cas contraire, il rédige un rapport transmis, à son choix, à un centre de services sociaux⁹⁰ ou à la Cour⁹¹, indiquant les mesures suggérées pour la protection de l'enfant.

Dans le cours de son étude, le directeur peut convoquer et même contraindre à comparaître devant lui⁹² l'enfant, son père, sa mère, la personne qui le garde ou toute autre personne pouvant fournir des renseignements utiles. L'orientation choisie par le directeur de même que les mesures qu'il suggère sont déterminées sans que la participation de l'enfant ou de ses parents ne soit requise. Il n'est pas encore question de « mesures volontaires ». Le mécanisme de « déjudiciarisation » prévu dans le projet de loi 65 repose sur le pouvoir d'orientation exclusif du directeur.

Quant aux centres de services sociaux, leur fonction principale consiste à prendre les mesures nécessaires à la protection d'un enfant soit à la suite de la transmission d'un dossier par le directeur en vertu des articles 9 et 11, soit sur la base d'une ordonnance de la Cour, en vertu de l'article 23, paragraphes f) et g). À l'égard des suggestions formulées par le directeur du Service de protection de l'enfance, les centres de services sociaux disposent d'une marge de manœuvre certaine dans la détermination précise des soins, services et autres mesures susceptibles de favoriser la sécurité, la santé et le développement d'un enfant. L'hébergement non volontaire d'un enfant doit cependant être ordonné par la Cour à la suite d'une requête accompagnée du dossier et d'un exposé des motifs de la demande.

Le projet de loi 65 suscite un tollé de protestations. L'opposition dénonce sa rédaction en « circuit fermé », c'est-à-dire sans consultation des personnes présentes dans le domaine de la protection de la jeunesse. Bien qu'ils soient tentés d'en demander le retrait pur et simple, les députés de l'opposition conviennent plutôt de considérer le projet de loi comme un simple document de travail⁹³.

Les principales critiques adressées à la proposition législative ont trait au rattachement du Service de la protection de la jeunesse au ministère de

90. Organisme mis sur pied dans chacune des régions administratives du Québec à la suite de l'adoption de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.Q. 1971, c. 48.

91. Il s'agit, à l'époque, de la Cour de bien-être social, tribunal créé en 1950 : *Loi instituant la Cour de bien-être social*, S.Q. 1950, c. 10.

92. La Cour de bien-être social ou tout juge de cette cour peut en effet, sur requête écrite du directeur, rendre une ordonnance enjoignant à toute personne de comparaître devant celui-ci. Cette ordonnance doit être signifiée au moins 24 heures avant l'heure fixée pour la comparution.

93. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 35, le 27 février 1973, M. Jean-Paul Cloutier, p. B-8884.

la Justice, au fait qu'il s'agisse d'un organisme central plutôt que d'un organisme régional, ainsi qu'à l'imprécision des pouvoirs exercés par le directeur de ce service.

S'exprimant sur la question du rattachement du Service de la protection de la jeunesse, les porte-parole de l'hôpital Sainte-Justine disent craindre que « l'objectif de la réhabilitation familiale [puisse] être entièrement annulé de ce simple fait qui est l'insertion des parents dans un contexte éventuellement judiciaire et menaçant susceptible de miner la confiance qu'ils pourraient éprouver à l'égard de « thérapeutes éventuels »⁹⁴ ». Les représentants de la Ligue des droits de l'Homme, quant à eux, soutiennent que ce rattachement pourrait avoir pour effet de transformer le Service de protection de la jeunesse en antichambre de la Cour. Les pouvoirs de contrainte du directeur s'apparentent à ceux d'un juge sans pourtant que le service puisse offrir les mêmes garanties que le système judiciaire, font-ils remarquer⁹⁵.

Une instance régionale de réception et d'orientation des situations signalées serait, de l'avis de plusieurs, beaucoup plus fonctionnelle qu'un organisme central. Dans ce sens, la Fédération des services sociaux à la famille favorise une régionalisation du Service de la protection de la jeunesse qui respecte le plan d'implantation des établissements prévus dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*⁹⁶, le tout afin de favoriser la concertation des diverses personnes et instances appelées à intervenir dans ce domaine⁹⁷.

Le Centre international de criminologie comparée, pour sa part, s'inquiète de l'imprécision du projet de loi quant aux pouvoirs du directeur du Service de la protection de la jeunesse. Les délais dans lesquels celui-ci doit agir ne sont pas indiqués, pas plus d'ailleurs que ceux à l'intérieur desquels un centre de services sociaux doit prendre des mesures à l'égard d'un enfant⁹⁸.

Les personnes entendues en commission parlementaire y vont d'ailleurs de leurs propres suggestions, souvent inspirées de modèles étrangers, quant au mécanisme idéal de réception et d'orientation des situations visées par la loi.

Ainsi, la Fédération des services sociaux à la famille du Québec estime que c'est aux centres de services sociaux que devrait revenir l'évaluation

94. *Id.*, le 5 avril 1973, Dr Gloria Jeliu, p. B-146.

95. *Id.*, le 4 avril 1973, Mme Monique Perreault-Dubreuil, p. B-95.

96. *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, précitée, note 90.

97. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 35, le 3 avril 1973, M. Roger Prud'homme, p. B-42.

98. *Id.*, le 3 avril 1973, Mme Alice Parizeau, p. B-58.

des cas signalés plutôt qu'au Service de la protection de la jeunesse, lequel devrait avoir pour mandat, après examen sommaire, d'orienter le dossier vers la voie administrative ou judiciaire⁹⁹.

Définissant la protection sociale comme l'ensemble des mesures prises par l'État pour assurer le bien-être de l'enfant sur le plan de la santé, de même que sur les plans éducatif et économique, la Ligue des droits de l'Homme, quant à elle, estime que le Service de la protection de la jeunesse, tel qu'il est conçu dans le projet de loi, ne correspond pas à cet objectif¹⁰⁰. S'inspirant de la législation belge de l'époque¹⁰¹, la Ligue suggère la création de comités locaux ou régionaux de protection de la jeu-

99. *Id.*, le 3 avril 1973, M. Roger Prud'homme, p. B-42.

100. *Id.*, le 3 avril 1973, Mme Monique Perreault-Dubreuil, pp. B-95 et B-96.

101. *Loi de 1965 sur la protection de la jeunesse* (Belgique). Sur le chapitre de la protection sociale, la loi belge prévoit alors la création de deux organismes, à savoir le Conseil national de protection de la jeunesse et les comités de protection de la jeunesse. Pour ce qui est du Conseil, il aide, sur le plan national, à la coordination des initiatives prises par les comités. Ses membres sont nommés par les ministères de l'Éducation, de la Justice et de la Santé publique et de la Famille. Le Conseil est une assemblée consultative, placée au sommet de la pyramide, qui étudie les problèmes de la protection sociale de la jeunesse. Ses fonctions sont les suivantes : 1) animer l'action des comités, donner en la matière des avis au ministère de la Justice et lui faire des propositions ; 2) donner son avis aux ministres de la Justice, de l'Éducation nationale, de la Santé publique et de la Famille au sujet de toute question relative à la protection de la jeunesse, et ce, soit à leur demande, soit de sa propre initiative ; 3) faire annuellement rapport sur les besoins et le développement de la protection sociale de la jeunesse. Les comités de la loi belge sont des organes de protection sociale préventive situés au chef-lieu de chaque arrondissement judiciaire. La loi belge n'a pas fixé de procédure précise en ce qui concerne leur action car ils n'interviennent qu'avec le consentement des intéressés. On décrit ainsi les fonctions des comités : 1) intervenir lorsque la santé, la sécurité ou la moralité du mineur sont en danger et exercer une action sociale préventive lorsque son aide est acceptée ou sollicitée ; 2) rechercher et signaler aux autorités compétentes les faits préjudiciables à la santé physique ou morale des jeunes ; 3) susciter, orienter, coordonner, sur le plan local ou régional, toutes les initiatives en faveur de la protection de la jeunesse ; 4) exécuter la protection judiciaire (ordonnances du tribunal) ; 5) exercer l'action sociale préventive par le moyen des services techniques mis à sa disposition : a) un secrétariat administratif, b) un service social, c) un centre médico-psychologique, d) un centre de premier accueil pour l'hébergement des mineurs. Le Comité suit le cheminement suivant : 1) il fait procéder par son service social à la réunion des premiers éléments ; 2) il s'adresse, le cas échéant, à des spécialistes (pédagogues, psychologues, médecins, et le reste) ; 3) il dispense l'aide éducative qui s'avère nécessaire ; 4) il prévient le procureur du roi, seul compétent pour saisir le tribunal, des cas où les personnes qui ont la garde de l'enfant refusent son aide, lorsque l'action entreprise se révèle inefficace, ou lorsque le Comité estime que le mineur est exposé à un danger grave ; 5) il exécute les mesures prévues dans la décision judiciaire. Toutes ces informations sont tirées de : J. HOUDE et J. TRÉPANIÉ, *Législations étrangères concernant la protection de l'enfance*, Québec, Ministère des Affaires sociales, Direction générale de la planification, 1973, p. 47 et suiv.

nesse intégrés au milieu et appelés à y faire de la prévention, de concert avec les autres ressources locales. Un tel mécanisme, plus actif et innovateur que le Service de la protection de la jeunesse proposé, serait de nature, aux yeux de la Ligue, à favoriser de manière efficace l'atteinte de l'objectif de « déjudiciarisation » sous-jacent à la loi. Toujours dans la perspective d'une approche « préventive » plutôt que « curative », la Ligue propose également aux parlementaires l'implantation d'organismes tels les conseils de quartier ou autres que l'on retrouve en Angleterre, aux Pays-Bas et en Scandinavie, lesquels offrent un soutien concret aux familles et contribuent ainsi à la prévention de situations critiques¹⁰².

Comme on le voit, c'est à un véritable exercice collectif de réflexion que se livrent parlementaires et intervenants autour de la protection de la jeunesse. Entre la méfiance inspirée par le système judiciaire, et tout ce qui s'y apparente, et les exigences du *due process of law* dans un domaine où des droits fondamentaux sont en jeu, une solution satisfaisante à tous égards pourrait sembler hors de portée. Pourtant, deux ans plus tard, l'Assemblée est invitée à examiner une mécanique tout à fait différente et passablement complexe de réception et d'orientation des situations signalées.

2.1.2 Une structure hybride et complexe

L'avant-projet de 1975 prévoit l'implantation, au niveau régional, de comités locaux d'orientation. Ces comités sont établis par la Commission de la protection de la jeunesse¹⁰³, organisme provincial relevant du ministre de la Justice. En vertu des articles 24 et 25 du texte législatif, ces comités sont composés de trois personnes : un avocat désigné par le ministre de la Justice, une personne déléguée par le Centre de services sociaux ayant juridiction sur le territoire et un membre du Conseil de surveillance¹⁰⁴ de la région. Les comités sont implantés dans chacune des régions déterminées par la Commission, compte tenu des divisions administratives et des districts judiciaires. La Commission est responsable de la coordination et du bon fonctionnement des comités.

Ce sont donc ceux-ci qui ont pour mission de recevoir les signalements effectués, d'appliquer les mesures provisoires qui s'imposent, d'évaluer sans délai la situation de l'enfant visé et d'orienter le dossier. Les articles 51 et 52 prévoient, à cet égard, que s'il décide qu'un enfant doit être

102. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 35, le 3 avril 1973, Mme Monique Perreault-Dubreuil, pp. B-96 et B-100, M. Maurice Champagne, pp. B-101 et B-103.

103. Cette commission joue également le rôle d'instance de surveillance et de contrôle de l'application de la loi ; nous traitons de cet aspect de son mandat subséquentement.

104. Les fonctions des conseils de surveillance sont étudiées subséquentement.

pris en charge, le Comité local d'orientation confie le cas au directeur de la protection de la jeunesse (du Centre de services sociaux) pour que celui-ci prenne à l'égard de l'enfant les mesures suggérées par le comité ou toutes autres qu'il juge plus appropriées ou qu'il transmette le cas à la Cour.

Lorsque la situation concerne un enfant âgé de 14 ans ou plus qui a commis ou est soupçonné d'avoir commis un crime grave ou qui a déjà été trouvé coupable de plusieurs infractions, l'article 59 prévoit que le comité ou le directeur de la protection de la jeunesse doit sans délai en saisir la Cour pour que « celle-ci mette en application les mesures de protection que le comité ou le directeur suggère ou toutes autres qu'elle juge plus appropriées¹⁰⁵ ».

Une direction de la protection de la jeunesse est également instituée dans chacun des centres de services sociaux. Sous l'autorité du directeur de la protection de la jeunesse, ce service prend charge des situations qui lui sont acheminées par un comité et voit à l'exécution des ordonnances rendues par la Cour. L'avant-projet prévoit une certaine participation des parents et de l'enfant âgé de 14 ans ou plus au processus de décision. Les articles 60 et suivants énoncent en effet l'obligation pour le directeur de communiquer avec eux au sujet des mesures qui sont envisagées pour remédier à la situation, ainsi que le droit pour ceux-ci de refuser les mesures proposées et de « discuter avec le directeur des mesures qu'ils croient eux-mêmes opportunes ». À défaut d'obtenir l'accord des parents et de l'enfant dans un délai de 20 jours, le directeur doit saisir la Cour.

La formule proposée répond, à n'en pas douter, à plusieurs des critiques adressées à ce sujet au projet de loi 65. Le mécanisme de réception et d'orientation est décentralisé au niveau régional par l'implantation de comités locaux relevant d'une commission provinciale. Bien que cette mécanique demeure sous l'autorité du ministre de la Justice, la part faite aux Affaires sociales s'accroît au moyen de la création, dans chaque centre de services sociaux, d'une direction de la protection de la jeunesse, dont le directeur jouit d'une assez grande marge de manœuvre : c'est en effet ce fonctionnaire qui est chargé d'acheminer le dossier à la Cour ou de tenter d'en arriver, avec l'enfant âgé de 14 ans ou plus et ses parents, à une entente sur des mesures volontaires.

L'avant-projet de 1975 a donc été, dans l'ensemble, beaucoup mieux accueilli que le projet de loi 65¹⁰⁶. Tout en approuvant la mise en place, au

105. La formulation retenue à cet égard à l'article 59 de l'avant-projet semble peu compatible avec les exigences du *due process* en matière criminelle.

106. O. D'AMOURS, « Survol historique de la protection de l'enfance au Québec de 1608 à 1977 », *Service social*, vol. 35, 1986, p. 404.

niveau local, d'instances de réception et d'orientation des cas, quelques organismes, notamment la Ligue des droits de l'Homme et le Bureau de consultation jeunesse, insistent toutefois sur la nécessité que ceux-ci favorisent la participation du public à la protection de la jeunesse, qu'ils soient bien intégrés au milieu et soient à même d'utiliser les ressources communautaires¹⁰⁷. De son côté, le Barreau du Québec souhaite que les dispositions de l'avant-projet relatives à la protection sociale, où il est question des diverses mesures applicables à un enfant et à sa famille, soient reformulées de façon à dissiper l'impression de « bouillie législative » qui s'en dégage¹⁰⁸.

Les critiques portent également sur l'excessive complexité du système proposé dans l'avant-projet. Plusieurs organismes entendus à cet égard souhaitent que soit simplifié le mécanisme de réception et d'orientation et que soient précisés les pouvoirs des divers éléments structurels en question¹⁰⁹. On ne manque pas non plus d'évoquer les chevauchements, courts-circuits et conflits d'intérêts susceptibles de se produire entre les nombreuses instances mises en place, d'autant plus que l'avant-projet prévoit que les mêmes personnes soient appelées parfois à faire partie de plusieurs d'entre elles dans la même région¹¹⁰.

Enfin, et il n'y a pas là de quoi s'étonner, l'Association des centres de services sociaux du Québec, faisant valoir les difficultés que poserait aux citoyens une structure trop complexe et arguant des ressources considérables déjà disponibles dans les centres de services sociaux, réclame un rôle accru pour ces établissements. On vante les mérites d'une coordination de la protection de la jeunesse dans les centres de services sociaux, à charge pour ceux-ci de mettre sur pied des directions de la protection de la jeunesse et de désigner des directeurs de la protection de la jeunesse¹¹¹.

107. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 45, le 25 novembre 1975, Mme Aline Gobeil, p. B-6318, le 4 décembre 1975, M. Raymond Jost, pp. B-6531-B-6533.

108. *Id.*, le 4 décembre 1975, M. Gérard Beaupré, p. B-6544.

109. *Id.*, le 4 décembre 1975, M. Raymond Jost (Bureau de consultation jeunesse), p. B-6531, le 25 novembre 1975, M^e Oscar D'Amours (Association des centres de services sociaux du Québec), pp. B-6332-B-6334, le 24 février 1976, Mme Claire Leduc (Corporation professionnelle des travailleurs sociaux du Québec), p. B-139.

110. R. JOYAL-POUPART, *loc. cit.*, note 31.

111. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 45, le 25 novembre 1975, M. Michel Lippé, pp. B-6343 et B-6344, M. Oscar D'Amours, p. B-6334.

Cette proposition rallie l'appui de plusieurs intervenants et parlementaires¹¹².

Dans le même sens, l'Association professionnelle des criminologues du Québec souhaite que la Direction de la protection de la jeunesse soit investie de pouvoirs accrus en matière de délinquance et qu'il lui revienne, notamment, d'appliquer des mesures de prévention et de « déjudiciarisation » pour les personnes mineures délinquantes. Il lui semble essentiel que des approches particulières soient élaborées dans les centres de services sociaux pour les enfants en besoin de protection et pour les jeunes délinquants¹¹³.

Clarification, simplification, coordination, tels semblent avoir été les maîtres mots des discussions soulevées par l'avant-projet. Les groupes d'intérêts y ont pris une part dominante au détriment des associations de citoyens. Le débat semble être devenu un débat de « spécialistes ». Comme on le sait, l'avant-projet sera remplacé, deux ans plus tard, par une nouvelle proposition législative.

2.1.3 Un organisme spécialisé intégré au réseau social

Le projet de loi 24¹¹⁴ écarte les comités locaux d'orientation et leur substitue, comme mécanisme de réception et d'orientation des situations, un directeur de la protection de la jeunesse agissant dans chacun des centres de services sociaux du Québec. Il s'agit donc d'une instance régionale intégrée au réseau social déjà existant. Le directeur, nommé par le conseil d'administration du centre de services sociaux¹¹⁵, exerce par lui-même ou par l'intermédiaire des personnes qu'il désigne les responsabilités qui lui sont dévolues par les articles 29 et 32 de la loi.

112. *Id.*, le 4 décembre 1975, Mme Lise Dauphinais (Hôpital Hôtel-Dieu du Sacré-Cœur-de-Jésus), p. B-6523, le 24 février 1976, Mme Rachel Therriault-Hartenberg (CRSSS de Montréal métropolitain), p. B-137, le 24 février 1976, Mme Claire Leduc (Corporation professionnelle des travailleurs sociaux du Québec), p. B-139, le 4 décembre 1975, M. Claude Forget, pp. B-6535 et B-6536. Cependant, le Conseil du Québec de l'enfance exceptionnelle fait valoir que l'évaluation de la situation et la prestation de services ne doivent pas relever du même organisme : le 9 mars 1976, M. Pierre Paradis, p. B-165.

113. *Id.*, le 9 mars 1976, M. Marc Brien, p. B-172, M. Marc Côté, p. B-174.

114. *Projet de loi 24*, précité, note 8. Les numéros d'articles cités sous cette rubrique correspondent à ceux du projet de loi 24, tel qu'il a été déposé en première lecture ; ils ne correspondent pas toujours à la numérotation finale des articles de la loi de 1977.

115. En vertu du projet de loi 24, cette nomination devait se faire sur recommandation du directeur du centre de services sociaux. À la suite des représentations faites en commission parlementaire à ce sujet, on modifia le texte pour y ajouter « après consultation auprès du conseil régional, des organismes et des centres d'accueil visés par la présente loi qui opèrent sur le territoire desservi par le centre de services sociaux » ; voir la *Loi sur la protection de la jeunesse*, précitée, note 1, art. 31, par. 2.

En vertu de l'article 30 et des articles 45 et suivants, le directeur analyse d'abord la situation de tout enfant dont la sécurité ou le développement est considéré comme compromis ou à qui l'on impute des actes contraires à une loi ou à un règlement en vigueur au Québec¹¹⁶. Il prend, le cas échéant, les mesures d'urgence requises et s'efforce, autant que possible, d'obtenir l'adhésion des parents et de l'enfant à ces mesures. Après avoir achevé l'analyse de la situation de l'enfant, il détermine si sa sécurité ou son développement est effectivement compromis. S'il conclut qu'il en est ainsi, il décide de l'orientation de l'enfant¹¹⁷, par lui-même, s'il s'agit de proposer des mesures volontaires, ou conjointement avec une personne désignée par le ministre de la Justice, lorsqu'il croit opportun de saisir le tribunal du cas de l'enfant, lorsque l'enfant de plus de 14 ans ou ses parents ne sont pas d'accord sur les mesures volontaires proposées ou lorsque des actes contraires à une loi ou à un règlement en vigueur au Québec sont imputés à l'enfant¹¹⁸.

Pour s'acquitter de ses responsabilités, le directeur dispose de pouvoirs d'enquête et, à cette fin, lui-même et tout enquêteur qu'il désigne « sont investis des pouvoirs et de l'immunité accordés aux commissaires nommés en vertu de la Loi des commissions d'enquête » (art. 32).

Cette approche, dans ses grandes lignes, recueille l'assentiment des personnes et groupes entendus en commission parlementaire. Il n'y a pas lieu de s'en étonner, puisque le texte législatif prend en considération la plupart des commentaires formulés au sujet de l'avant-projet de 1975. Ainsi que l'ont noté certains auteurs : « La philosophie du projet de loi a su faire

116. Voir *supra*, note 9, concernant l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (1977) à des situations de délinquance.

117. La notion de « prise en charge » qui n'apparaissait pas dans la première version du projet de loi 24 figure dans la *Loi sur la protection de la jeunesse* (1977), notamment à l'article 33 d).

118. Bien que la *Loi sur la protection de la jeunesse* ait connu un cheminement original et que l'on ne puisse prétendre qu'elle ait été directement inspirée de tel ou tel modèle étranger, on ne peut s'empêcher d'observer une ressemblance assez nette entre le mécanisme de réception et d'orientation qu'elle met en place et celui qui existe à la même époque dans l'État de New York. Le signalement de la situation de tout enfant dont la santé, la sécurité ou le développement est compromis peut alors y être fait auprès du Fichier central de l'enfance négligée de l'État de New York ou du Service de protection de l'enfance, lequel constitue une section locale du Centre de services sociaux. Cet organisme vérifie le bien-fondé des signalements reçus et, s'il y a lieu, analyse la situation et oriente le cas. Le Service peut soumettre aux parties un programme d'aide et de réadaptation auxquelles elles demeurent libres d'adhérer ou non. En cas de refus ou lorsque l'intérêt de l'enfant le requiert, le Service peut saisir le tribunal. Ces informations sont tirées de : É. DELEURY, J. LINDSAY et M. RIVET, *loc. cit.*, note 15, 87 et suiv. et J. HOUDE et J. TRÉPANIÉ, *op. cit.*, note 101, pp. 26 et suiv.

l'objet d'un consensus parmi les intervenants, et la plupart des recommandations qui ont été faites en Commission parlementaire visaient à perfectionner un texte qui, d'emblée, reflétait en grande partie leurs aspirations¹¹⁹. »

Les opinions émises reflètent tout de même l'inquiétude de certains intervenants quant à la cohérence des services offerts aux jeunes en difficulté. Ainsi, le centre Berthelet inc. insiste sur la nécessité d'établir une concordance entre le projet de loi 24, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et la *Loi sur les jeunes délinquants*¹²⁰.

Les pouvoirs attribués au DPJ font également l'objet de nombreux commentaires. Le député et ancien ministre Claude Forget est d'avis que le directeur se retrouvera en quelque sorte juge et partie, ayant au départ à évaluer une situation et, possiblement par la suite, à imposer la solution retenue au centre de services sociaux dont il est lui-même partie intégrante¹²¹. Pour sa part, la Ligue des droits de l'Homme, qui n'a pas été entendue en commission parlementaire mais qui a fait connaître sa position à ce sujet par la voie des journaux, estime que le directeur cumule l'exercice de pouvoirs administratifs et de pouvoirs judiciaires, notamment en cas d'urgence, sans que cette dévolution ne soit assortie de garanties suffisantes de respect des droits des jeunes ou des adultes impliqués. Elle trouve inadmissible que le directeur dispose d'un pouvoir d'envoi presque exclusif au tribunal, alors que ce droit est strictement limité quant à l'enfant et à ses parents¹²².

Dans la même optique, le Barreau du Québec s'interroge sur l'opportunité de créer des mécanismes d'intervention sociale destinés à favoriser l'application de mesures volontaires et à éviter le recours au processus judiciaire si l'on confère aux intervenants sociaux des pouvoirs quasi judiciaires tels ceux des commissaires nommés en vertu de la *Loi des commissions d'enquête*¹²³. Le Bureau de consultation jeunesse émet les mêmes réserves. Il estime, en outre, que la structure administrative mise en place est trop lourde et qu'elle pourra difficilement mettre en œuvre des mesures concrètes de réinsertion sociale¹²⁴.

119. É. DELEURY, M. RIVET et J. LINDSAY, *loc. cit.*, note 28, 24.

120. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 17, le 25 octobre 1977, M. Guy Lavigne, p. B-6756.

121. *Id.*, le 25 octobre 1977, M. Claude Forget, p. B-6655.

122. R. JOYAL-POUPART, *loc. cit.*, note 30, 14.

123. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 17, le 1^{er} novembre 1977, Mme Micheline Audette-Filion, p. B-6948.

124. *Id.*, le 1^{er} novembre 1977, Mme Renée Spain, p. B-6969.

Plusieurs organismes, dont le Bureau de consultation jeunesse, craignent d'ailleurs une centralisation excessive des interventions dans les centres de services sociaux, au détriment des centres locaux de services communautaires (CLSC) et des initiatives du milieu¹²⁵. La Fédération des CLSC déplore, il va sans dire, le peu de place faite aux centres locaux de services communautaires dans le projet de loi ; elle rappelle l'expertise de ces organismes dans le domaine de la jeunesse et leur implantation dans les milieux de vie des jeunes ; elle regrette que leur connaissance des problèmes concrets et leur fonction préventive n'aient pas été prises en considération dans le texte législatif¹²⁶.

Quelques modifications ayant trait aux modalités de nomination du directeur et à la notion de « prise en charge » ont été apportées au texte législatif entre le moment du dépôt en première lecture et celui de l'adoption finale¹²⁷. En outre, le directeur et ses délégués se sont vu retirer le pouvoir d'agir comme des commissaires-enquêteurs. La loi de 1977 leur reconnaît cependant le pouvoir de s'enquérir, par tous les moyens légaux jugés nécessaires, de toute matière relevant de la compétence du DPJ : ils peuvent, notamment, pénétrer dans tous les lieux ou endroits dans lesquels se trouve un enfant dont la sécurité ou le développement peut être compromis (art. 35).

Que de chemin parcouru entre le dépôt du projet de loi 65 et l'adoption de la loi de 1977 en ce qui a trait au mécanisme de réception et d'orientation des situations d'enfants en besoin de protection ! D'une structure centralisée, du type quasi judiciaire, on passe progressivement, à la faveur d'une réflexion collective sans précédent, à un mécanisme régional intégré au réseau des affaires sociales. Il eût été difficile de justifier la mise en place de telles structures sans créer du même coup un mécanisme de surveillance et de contrôle du processus ainsi établi.

2.2 La surveillance et le contrôle du processus

C'est dans l'avant-projet de 1975 qu'apparaît pour la première fois le souci du législateur d'instituer une instance autonome de surveillance et de contrôle de l'application du texte législatif. Cette préoccupation tardive s'explique, d'une part, par la nature des mécanismes autour desquels s'articulait l'ancienne *Loi de la protection de la jeunesse*¹²⁸ et, d'autre part, par le fait que c'est l'avant-projet de loi de 1975 qui, le premier, met en

125. *Id.*, pp. B-6971 et B-6972.

126. *Id.*, le 25 octobre 1977, M. Jacques Wilkins, pp. B-6685 et B-6687, M. Pierre Poupart, p. B-6689.

127. Voir *supra*, notes 115 et 117.

128. *Loi de la protection de la jeunesse*, précitée, note 2.

avant un mécanisme radicalement différent de réception et d'orientation des situations d'enfants en besoin de protection¹²⁹. Voyons comment, de cet avant-projet à la loi de 1977, ont évolué les dispositions établissant la surveillance et le contrôle du processus.

2.2.1 Un organisme tentaculaire

L'avant-projet de 1975¹³⁰ propose la création, sur le plan national, de la Commission de protection de la jeunesse (art. 11 et suiv.) et, sur le plan régional, de conseils de surveillance (art. 33 et suiv.). La Commission, qui se compose de dix membres « choisis parmi les personnes qui, en raison de leurs activités, sont susceptibles de contribuer d'une façon particulière à l'étude et à la solution des problèmes de la jeunesse » et dont font partie, à titre consultatif, le sous-ministre de la Justice ou son délégué et le sous-ministre des Affaires sociales ou son délégué (art. 12), se voit investie de responsabilités diverses : elle veille à ce que la protection sociale et judiciaire soit rendue accessible à tout enfant en danger, notamment l'enfant soumis à des mauvais traitements physiques ; elle favorise l'élaboration de programmes d'information destinés au public et aux jeunes, en particulier, ainsi que la poursuite d'études et d'enquêtes et l'établissement de statistiques en matière de protection de la jeunesse ; enfin, elle institue des conseils de surveillance régionaux, en supervise le fonctionnement et adresse les recommandations qu'elle croit appropriées aux ministres des Affaires sociales et de la Justice (art. 22).

Quant aux conseils de surveillance, ils comptent au moins cinq membres, dont l'avocat désigné par le ministre de la Justice pour faire partie du

129. On se rappelle en effet que sous le régime de la *Loi de la protection de la jeunesse*, c'est le système judiciaire, par l'intermédiaire de la Cour de bien-être social, qui agissait comme mécanisme de réception et d'enquête ; la Cour pouvait confier l'enfant à une personne ou société ou adresser une recommandation au ministre des Affaires sociales pour que l'enfant soit confié à une agence sociale ou placé dans une école de protection de la jeunesse. La Cour de bien-être social était soumise au pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure et le ministre supervisait les agences sociales et les écoles de protection de la jeunesse. L'adoption, en 1971, de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (S.Q. 1971, c. 48) établit, à cet égard, des mécanismes particuliers, les agences sociales ayant fait place aux centres de services sociaux et les écoles de protection de la jeunesse étant devenues des centres d'accueil. Quant au projet de loi 65 de 1972, il instaurait un mécanisme centralisé de réception et d'orientation des cas relevant directement du ministère de la Justice ; pour sa part, la *Loi concernant la protection des enfants soumis à des mauvais traitements* (L.Q. 1974, c. 59) était destinée à remédier dans l'immédiat à un problème aigu et constituait d'ailleurs un ajout à la *Loi de la protection de la jeunesse* qui continua de s'appliquer jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de 1977. Voilà pourquoi, jusqu'au dépôt de l'avant-projet de 1975, la nécessité d'un mécanisme autonome de contrôle et de surveillance du processus était moins évidente.

130. *Avant-projet de 1975*, précité, note 7.

comité local d'orientation et la personne déléguée par le centre de services sociaux du territoire visé aux mêmes fins. Les autres membres sont choisis par la Commission parmi les résidents de la région qui démontrent un intérêt pour la protection de la jeunesse (art. 35). Chaque conseil de surveillance désigne, parmi ceux de ses membres qui résident dans la région, celui qui fait partie du Comité local d'orientation (art. 36)¹³¹. Le Conseil a pour fonction de surveiller l'application générale de la loi dans la région de son ressort, d'informer la population des dispositions de la loi, de recevoir et d'étudier les plaintes du public et d'accomplir toutes autres tâches à lui confiées par la Commission ou le ministre (art. 37). Les personnes nommées par la Commission auprès d'un conseil de surveillance et autorisées par écrit à cette fin peuvent pénétrer en tout temps convenable dans tous lieux où se trouve, présumément, un enfant à qui est appliquée une mesure prise en vertu de la loi (art. 38).

L'idée de créer une commission de protection de la jeunesse fut bien accueillie dans les milieux intéressés, du moins si l'on en croit les commentaires formulés à ce sujet en commission parlementaire ; toutefois, celle de mettre en place des conseils de surveillance régionaux le fut beaucoup moins.

Ainsi le Centre communautaire juridique de Montréal estime-t-il que la Commission doit jouer un rôle prépondérant dans la protection de la jeunesse au Québec ; la principale fonction de cet organisme doit être de constituer des comités locaux d'orientation, d'en coordonner les activités et de faire de même à l'égard des comités consultatifs que le Centre suggère de substituer aux conseils de surveillance¹³². D'autres intervenants déplorent d'ailleurs vivement la lourdeur des structures proposées et perçoivent notamment les conseils de surveillance comme un palier inutile entre la Commission et les comités locaux d'orientation¹³³ ; ces instances régionales paraissent d'autant plus incongrues qu'elles ont pour mission de superviser les actions des comités locaux d'orientation au sein desquels siègent déjà certains de leurs membres¹³⁴.

Si certains opinent que les conseils de surveillance constituent une initiative heureuse pour favoriser la participation de la communauté à la recherche de solutions aux problèmes des enfants en difficulté¹³⁵, d'autres

131. Voir *supra*, p. 47 et suiv.

132. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 45, le 9 mars 1976, M^e Françoise Plante, p. B-189.

133. *Id.*, le 25 novembre 1975, M. Jérôme Choquette, pp. B-6313 et B-6345.

134. *Id.*, le 4 décembre 1975, M^e Gérard Beaupré (Barreau du Québec), p. B-6544.

135. *Id.*, le 25 novembre 1975, M. Roger Marier (Conseil des affaires sociales et de la famille), p. B-6314.

sont d'avis que les citoyens sont déjà mis à contribution au sein des comités locaux d'orientation et qu'il est préférable de simplifier le système de manière que la fonction de surveillance soit exercée exclusivement par la Commission de protection de la jeunesse¹³⁶ ; l'Association des centres de services sociaux du Québec se dit même convaincue que la mise en place de conseils de surveillance n'assurerait pas une meilleure protection aux enfants, mais, au contraire, multiplierait les conflits et contribuerait à la création d'un climat non propice à la coordination des services¹³⁷.

Deux ans plus tard, le projet de loi 24 allait-il refléter ces remarques négatives au sujet des conseils de surveillance ?

2.2.2 Une instance centrale

Il y a tout lieu de croire que les appels à la simplification du processus ont été entendus, puisque le projet de loi 24¹³⁸ propose la création d'une instance centrale de surveillance et de contrôle du processus, dont le siège est à l'endroit déterminé par le gouvernement, mais dont les séances peuvent avoir lieu en tout endroit au Québec (art. 20).

Désigné sous le nom de « Comité de la protection de la jeunesse », l'organisme proposé exerce les responsabilités énumérées à l'article 22 du projet de loi : il veille à ce que des mesures de protection soient rendues accessibles à l'enfant dont la sécurité ou le développement est considéré comme compromis ; il assure le respect des droits reconnus à l'enfant par la loi et enquête sur toute situation où il a raison de croire que les droits d'un enfant ont été lésés par les personnes ou organismes responsables de son application : le cas échéant, il prend les moyens légaux nécessaires pour que soit corrigée la situation ; il favorise la protection des enfants victimes d'abus sexuels ou de mauvais traitements physiques et procède à la révision de la situation des enfants pris en charge par le directeur pour ces motifs et, sur demande, de toute autre situation prise en charge par celui-ci en vertu de la loi ; il agit à titre d'arbitre lorsqu'il y a désaccord entre le directeur et la personne désignée par le ministre de la Justice quant à une décision concernant l'orientation de l'enfant ; enfin, il élabore des programmes d'information sur les droits de l'enfant et encourage la participa-

136. *Id.*, le 25 novembre 1975, M. Jérôme Choquette, p. B-6346.

137. *Id.*, le 25 novembre 1975, M^e Oscar D'Amours, p. B-6334.

138. *Projet de loi 24*, précité, note 8.

tion bénévole d'individus et de groupes à des activités liées à la protection de la jeunesse¹³⁹.

Rattaché au ministère de la Justice (art. 157), le Comité, dans l'exercice de ses pouvoirs, peut enquêter sur toute matière de sa compétence ; à cette fin, le Comité et tout enquêteur qu'il désigne sont investis des pouvoirs et de l'immunité accordés aux commissaires nommés en vertu de la *Loi des commissions d'enquête* (art. 23).

Comme on le sait, les responsabilités de l'instance centrale proposée sont nombreuses et diverses. Selon M. Pierre Marois, ministre d'État au développement social et parrain du projet de loi, le Comité de la protection de la jeunesse assume un rôle charnière de coordination des approches sociale et judiciaire, individuelle et collective¹⁴⁰.

La nouvelle approche retenue recueille l'assentiment d'un grand nombre d'intervenants entendus en commission parlementaire. Présenté comme une structure souple, capable d'assumer un rôle élargi d'ombudsman¹⁴¹, le Comité est également perçu comme une instance susceptible de réussir la jonction entre les aspects sociaux et juridiques du texte législatif¹⁴². L'Association des psychoéducateurs souhaite qu'on lui donne le maximum d'efficacité, que ses décisions puissent être rapides et qu'elles aient un effet réel¹⁴³. Le Conseil du Québec de l'enfance exceptionnelle, pour sa part, voit d'un bon œil que le Comité et le directeur ne dépendent pas l'un de l'autre et relèvent de ministères différents. Il y a là, selon l'organisme, un minimum de garantie d'indépendance pour le Comité¹⁴⁴.

139. Lors de l'adoption, en 1974, de la *Loi concernant la protection des enfants soumis à des mauvais traitements* (voir *supra*, notes 6 et 80), la responsabilité de la réception et de l'orientation de ces situations avait été confiée à un organisme désigné sous le nom de « Comité de la protection de la jeunesse ». Le projet de loi 24 propose d'abroger la loi de 1974 et de confier au Comité constitué en vertu de celle-ci les responsabilités dévolues au Comité de la protection de la jeunesse aux articles 22 et suivants du projet de loi. Les articles 146 et 154 de la loi de 1977 donnent suite à cette proposition et entraînent la transformation radicale des responsabilités initialement dévolues au Comité.

140. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2^e session, 31^e législature, le 24 novembre 1977, p. 4326.

141. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 17, le 25 octobre 1977, M. Pierre Marois, p. B-6636.

142. *Id.*, le 26 octobre 1977, M^e Yves Lafontaine (Commission des services juridiques), p. B-6710.

143. *Id.*, le 26 octobre 1977, M. Gilles Beaulieu, p. B-6721.

144. *Id.*, le 26 octobre 1977, Mme Marianne Harvey, p. B-6706. Au moment de l'étude du projet de loi en deuxième lecture, M. Marois revient d'ailleurs sur cette question et précise que le rattachement du Comité au ministère de la Justice lui permettra d'être plus autonome et aussi plus critique à l'égard du réseau des affaires sociales qui se voit désormais confier des responsabilités énormes : ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2^e session, 31^e législature, le 24 novembre 1977, p. 4326.

Ce sont les pouvoirs d'enquête conférés au Comité et aux personnes par lui désignées à cette fin qui ont suscité les discussions les plus vives en commission parlementaire. La Commission des services juridiques, quant à elle, se dit d'accord avec l'étendue des pouvoirs octroyés au Comité ; son acquiescement est toutefois sujet à ce que l'exercice de telles prérogatives soit soumis au pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure¹⁴⁵. De son côté, le Barreau du Québec s'oppose vivement à l'attribution de pouvoirs de cette nature au Comité. Estimant que « l'intervention sociale, de par sa nature, doit tendre à éviter, si possible, le conflit judiciaire [...] et doit amener la conciliation, la réhabilitation, la rééducation, la réintégration sociale », l'organisme ne voit pas comment il est possible, sans aller à l'encontre de l'objectif de « déjudiciarisation », de permettre au Comité d'assigner à comparaître, de contraindre à témoigner et à produire des documents, d'exiger et de recevoir le serment et, en cas de défaut, de condamner pour outrage avec les conséquences qui s'ensuivent¹⁴⁶.

Il n'est donc pas étonnant que, au moment de l'étude du projet de loi en deuxième lecture, l'Assemblée nationale propose d'écarter la possibilité pour le Comité et les personnes par lui désignées de mener des enquêtes selon les modalités prévues dans la version initiale du projet de loi¹⁴⁷. Au cours de l'étude en troisième lecture de la proposition législative, le ministre Pierre Marois dépose donc un texte appelé à devenir l'article 24 de la loi de 1977, lequel se lit comme suit :

Les membres du Comité et toute personne à son emploi ne peuvent être poursuivis en justice pour des actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions. Ces personnes peuvent, par tous les moyens légaux qu'elles jugent nécessaires, s'enquérir sur toute matière relevant de leur compétence. Elles peuvent pénétrer dans tous les lieux ou endroits dans lesquels se trouve un enfant dont la sécurité ou le développement peut être considéré comme compromis.

Commentant les modifications apportées au texte initial du projet de loi tant à l'égard du DPJ que du Comité, certains auteurs rappellent que « ces pouvoirs ont été considérés comme étant excessifs et exagérés compte tenu du fait qu'il en résultait une judiciarisation de l'intervention sociale, ce qui allait à l'encontre de toute la philosophie de la loi [et que] ces pouvoirs ont donc été ramenés à ceux d'un agent de la paix¹⁴⁸ ».

145. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 17, le 26 octobre 1977, M^e Yves Lafontaine, pp. B-6712 et B-6715.

146. *Id.*, le 1^{er} novembre 1977, Mme Micheline Audette-Filion, pp. B-6947 et B-6948.

147. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, 2^e session, 31^e législature, le 24 novembre 1977, p. 4329.

148. É. DELEURY, M. RIVET et J. LINDSAY, *loc. cit.*, note 28, 27 ; dans le même sens, voir O. D'AMOURS, *loc. cit.*, note 106, 407 et 408.

La structure, les responsabilités et les pouvoirs du Comité de la protection de la jeunesse semblent donc désormais correspondre aux souhaits des milieux intéressés. Décrivant la mission de cette instance, on a pu affirmer, quelques années plus tard que « c'est en qualité de défenseur des droits de l'enfant et gardien d'une nouvelle approche psychosociale au phénomène de l'enfance maltraitée que l'action du Comité s'est exercée durant les cinq premières années de son mandat¹⁴⁹ ».

Conclusion

Au terme de ce rappel des principales étapes de maturation de la *Loi sur la protection de la jeunesse* de 1977, nous sommes conscients du fait que d'autres éléments de ce texte législatif auraient pu faire l'objet de développements substantiels : que l'on pense seulement aux modalités de signalement des situations d'enfants en danger, aux responsabilités de l'appareil judiciaire et à la procédure applicable. Nous avons choisi, dans le cadre du présent exposé, de nous en tenir aux aspects les plus novateurs et souvent les plus controversés de cette loi.

Depuis son adoption, en 1977, la *Loi sur la protection de la jeunesse* a connu de nombreuses modifications¹⁵⁰, dont une d'importance, en 1984¹⁵¹. À cette date, l'Assemblée nationale retirait en effet du texte législatif toutes les dispositions se rapportant aux jeunes contrevenants ; elle en ajoutait toutefois une relative au respect des droits reconnus à ceux-ci par la *Loi sur la protection de la jeunesse*¹⁵². On se rappelle, en effet, que c'est à ce moment-là qu'est entrée en vigueur la *Loi sur les jeunes contrevenants*¹⁵³, adoptée par la Chambre des communes en 1982 et qui instituait, à l'égard des jeunes contrevenants, un système de mesures de rechange analogue au mécanisme de « déjudiciarisation » mis en place par la loi de 1977. Soucieuse d'éviter les doubles emplois, les ambiguïtés et les chevauchements,

149. J.-F. BOULAIS, *Le Comité de la protection de la jeunesse, ombudsman des enfants en difficulté au Québec : origines et pratiques*, communication présentée au Colloque international sur le travail ombudsmanique auprès des enfants, Gand, décembre 1977, p. 11.

150. Pour une liste complète des modifications intervenues, voir COMMISSION DE PROTECTION DES DROITS DE LA JEUNESSE et J.-F. BOULAIS, *op. cit.*, note 32, p. 1.

151. *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1984, c. 4.

152. Il s'agit de l'article 11.3. Celui-ci fait référence notamment aux droits des jeunes placés en centre ou en famille d'accueil.

153. *Loi sur les jeunes contrevenants*, S.C. 1980-81-82-83, c. 110.

l'Assemblée nationale a préféré ne pas occuper ce champ de compétence¹⁵⁴.

Pour le reste, si l'on passe en revue les thèmes étudiés dans notre exposé, la loi de 1977 n'a pas connu de modifications fondamentales. Le principe de « déjudiciarisation » n'a pas été remis en cause, bien que des garanties supplémentaires aient été données à l'enfant et à ses parents au regard de son application¹⁵⁵. Les droits de l'enfant occupent toujours une place prépondérante dans le texte législatif, malgré le fait qu'on y ait, en 1984, réintroduit la notion d'intérêt de l'enfant, la formulation de la *Loi sur la protection de la jeunesse* ayant alors rejoint celle qui avait été retenue par le Code civil¹⁵⁶. Fait à noter, la coexistence des deux concepts ne va toujours pas sans problème. Le récent rapport du Groupe de travail sur l'évaluation de la loi sur la protection de la jeunesse fait état de la persistance de conflits entre des visions s'appuyant respectivement sur les droits de l'enfant et sur son intérêt ; on y rappelle « l'étroite complémentarité qui doit exister entre, d'une part, le respect des droits d'un enfant et, d'autre part, la recherche de son intérêt et la réponse à apporter à ses besoins fondamentaux ». « On doit donc éviter d'opposer ces trois réalités », de conclure les auteurs du rapport¹⁵⁷. L'harmonie semble toutefois difficile à atteindre dans la pratique.

Quant au champ d'intervention de l'État dans la vie privée de l'enfant et de sa famille, tel qu'il a été délimité à l'origine par l'article 38 de la loi de 1977, il s'est légèrement accru au fil de certaines modifications¹⁵⁸. Ainsi, on a ajouté, à l'article 38 b), le rejet émotionnel grave et continu de la part des parents comme facteur de compromission du développement mental ou affectif de l'enfant ; on a, en outre, introduit l'article 38.1 qui prévoit que, en cas de fugue, d'absentéisme scolaire ou de délaissement d'un enfant, la

154. Ce faisant, elle prenait aussi en considération l'arrêt *Procureur général du Québec c. Lechasseur et autres*, précité, note 9, dans lequel la Cour suprême avait déclaré « inopérantes » certaines dispositions de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, lorsque celles-ci entraient en conflit avec des dispositions du *Code criminel*. Voir *supra*, note 9.

155. Des modifications intervenues, notamment en 1981 et en 1984, ont assuré à l'enfant et à ses parents un accès accru au tribunal en cas de conflit avec les décisions du DPJ. L'article 74.2 de la loi actuelle reflète ces modifications.

156. Depuis 1980, celui-ci prévoit, en son article 30, que l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits doivent être les motifs déterminants des décisions prises à son sujet.

157. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *La protection de la jeunesse, plus qu'une loi*, Rapport du Groupe de travail sur l'évaluation de la loi sur la protection de la jeunesse (rapport Jasmin), Québec, 1992, p. 37.

158. Voir, à ce sujet, COMMISSION DE PROTECTION DES DROITS DE LA JEUNESSE et J.-F. BOULAIS, *op. cit.*, note 32, p. 122 et suiv.

sécurité ou le développement de celui-ci peut être considéré comme compromis, selon les circonstances. Le DPJ et le tribunal disposent, à l'égard de ces situations considérées comme moins critiques, d'une assez large discrétion.

Le mécanisme de réception et d'orientation mis en place par la loi de 1977 a été maintenu, quoique simplifié, lors de la révision législative de 1984. En effet, la personne désignée par le ministre de la Justice qui, à l'origine, devait concourir à certaines décisions du directeur est éliminée¹⁵⁹. Enfin, depuis la toute récente réforme des services de santé et des services sociaux, ce n'est plus à l'intérieur d'un centre de services sociaux mais bien d'un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse que le directeur exerce ses fonctions¹⁶⁰. Par ailleurs, la Commission de protection des droits de la jeunesse a remplacé le Comité de la protection de la jeunesse comme instance de surveillance et de contrôle de l'application de la loi, la mission de l'organisme demeurant toutefois inchangée¹⁶¹.

Comme on a pu le voir tout au long de notre exposé, les divers thèmes étudiés représentaient des enjeux fondamentaux du point de vue philosophique, politique ou professionnel. Aussi ont-ils donné lieu à un débat de société d'une ampleur inusitée jusqu'alors¹⁶². Des lois ou des expériences étrangères ont été portées à la connaissance des parlementaires et des divers intervenants, dont certains éléments ont pu inspirer la formulation des textes successivement soumis à l'Assemblée. Il appert toutefois que la loi de 1977 n'est alignée sur aucun « modèle » extérieur et qu'elle est le résultat original d'un processus de réflexion, de discussion et de rédaction qui aura duré dix ans. Certains ont cru y voir une victoire de l'appareil gouvernemental sur l'appareil étatique, les visées expansionnistes de celui-ci ayant été freinées par les contraintes budgétaires de celui-là¹⁶³. Sans nier que des considérations d'ordre économique aient pu infléchir le processus, il semble bien que l'exercice ait eu pour objectif de délimiter au mieux le champ d'intervention de l'État en la matière et d'en déterminer les modalités les plus appropriées.

159. *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, précitée, note 151, art. 26.

160. *Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1991, c. 42, art. 79, 82 et 544.

161. Voir, à ce sujet, COMMISSION DE PROTECTION DES DROITS DE LA JEUNESSE et J.-F. BOULAIS, *op. cit.*, note 32, p. 94.

162. La *Loi de la protection de l'enfance* de 1944, adoptée sous le gouvernement Godbout et qui ne fut jamais mise en vigueur, avait également suscité à l'époque un vif débat social : R. JOYAL et C. CHATILLON, « La *Loi de la protection de l'enfance* de 1944, genèse et avortement d'une réforme », à paraître dans *Histoire sociale*.

163. J. ARCHAMBAULT, *op. cit.*, note 29, pp. 441 et 442.

La préoccupation de limiter l'intervention de l'État en vertu de la L.P.J. aux situations qui y sont explicitement énoncées demeure centrale dans les années qui suivent la mise en vigueur de ce texte législatif. Le récent rapport Jasmin¹⁶⁴ et avant lui le rapport Charbonneau¹⁶⁵ affirment sans ambages que la L.P.J. n'épuise pas le concept de protection ni d'ailleurs la mission de l'État en la matière. Parents, éducateurs, communauté, services de santé et services sociaux de base sont appelés à jouer chacun son rôle à cet égard. Encore faut-il que l'État favorise cette prise en charge individuelle et collective par l'adoption de politiques cohérentes et l'allocation de ressources appropriées¹⁶⁶. La décentralisation des services vers les CLSC, les écoles et les hôpitaux récemment effectuée pourrait être prometteuse en ce sens.

Quoi qu'il en soit, la *Loi sur la protection de la jeunesse* n'est qu'un élément, mais un élément clé, de cette mécanique. Texte qu'une société s'est donné, cette loi a été, à son origine, porteuse d'une nouvelle vision de l'enfance, et, pour quiconque observe toutes les modifications qu'elle a connues depuis lors, elle est également porteuse d'une immense capacité d'adaptation aux réalités mouvantes qui constituent son objet.

164. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, note 157, pp. 15 et 16, 40 et 41.

165. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse* (rapport Charbonneau), Québec, Éditeur officiel du Québec, 1982, p. 53 et suiv.

166. Pour un plan d'action à cet égard, voir : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Un Québec fou de ses enfants*, Rapport du groupe de travail pour les jeunes (rapport Bouchard), Québec, 1991.